

colecção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

OLHARES CRUZADOS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor

Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Organizadores:

CORIVAL ALVES DO CARMO

ÉRICA C. A. WINAND

ISRAEL ROBERTO BARNABÉ

LUCAS MIRANDA PINHEIRO

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

OLHARES CRUZADOS



Brasília – 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2014

R382 Relações internacionais : olhares cruzados / Organizadores: Corival Alves do Carmo [et al]. – Brasília : FUNAG, 2013.

623 p. - (Coleção relações internacionais)

ISBN: 978-85-7631-492-9

Trabalhos apresentados no II Seminário Internacional de Pesquisa e Extensão e Relações Internacionais.

1. Relações internacionais. 2. Política internacional - teoria. 3. Economia internacional. 4. Relações internacionais - América Latina. 5. Segurança internacional - América do Sul. 3. Política externa - Brasil. 4. Política externa - teoria. I. Carmo, Corival Alves do. II. Série.

CDD 327

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776.

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

APRESENTAÇÃO

A presente publicação resulta do II Seminário Internacional de Pesquisa e Extensão em Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS), que contou com o apoio e a colaboração da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Reuniu tanto nomes consagrados como talentos que despontam na Academia. Ao divulgar o trabalho da UFS, a Fundação espera estimular novas vocações e outras iniciativas acadêmicas de qualidade, que contribuam para desenvolver o pensamento autônomo e a capacidade crítica no âmbito da disciplina.

O estudo e a formação em Relações Internacionais no Brasil consolidaram-se nas últimas quatro décadas. O Itamaraty e a FUNAG têm encorajado instituições de ensino superior nesse processo¹. Como parte de sua missão institucional, a Fundação

1 FONSECA JUNIOR, Gelson. *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2012.

organiza e promove atividades pedagógicas, conferências, pesquisas e debates sobre diplomacia e política externa em todo o país. Com satisfação, vê o entusiasmo com que doutores, mestres e alunos abraçaram a iniciativa inspiradora dos “Olhares Cruzados”.

O Seminário em tela teve o mérito de despertar, na academia sergipana, a consciência de que não basta compreender o desafio da globalização e os dilemas da interdependência entre os Estados. Além do conhecimento da realidade externa, que afeta cada vez mais o cotidiano dos povos, é necessário influir na evolução dos fatores que determinam essa realidade para promover e proteger direitos e interesses². A pesquisa e o debate das relações internacionais são instrumentais no alcance desse objetivo, que incumbe tanto ao Estado quanto à sociedade civil, em particular à Universidade.

A reflexão desenvolvida na Academia e aquela feita pela diplomacia podem diferir em seus propósitos e no seu tempo de ação. O pensamento nas universidades é voltado essencialmente para a análise e a percepção dos fatos resultantes do comportamento humano e de suas instituições. Para o acadêmico, a política externa e as relações internacionais são fenômenos a serem compreendidos e interpretados em suas possíveis causas, motivações e consequências. Embora isso se dê também no caso do diplomata, a diferença em relação à pesquisa acadêmica reside, sobretudo, em sua motivação. A investigação diplomática tem seu foco no interesse nacional e na formulação de políticas voltadas para determinados objetivos a partir da leitura da realidade nacional e internacional por parte do Estado. Responde a questões mais imediatas e advém da necessidade de definir linhas de ação de curto e médio prazos, bem como traçar estratégias coerentes numa

2 LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. “Diplomacia e Academia: o IPRI como instrumento de política externa”. *Política Externa*, vol. 22, nº 3, pp. 75-81, 2014.

perspectiva mais longa. Não obstante suas diferenças, a pesquisa acadêmica e a diplomática podem complementar-se no processo decisório bem informado, que assegure consistência à política externa na defesa de valores fundamentais e dos princípios que orientam o Estado.

Nas últimas décadas, verificou-se expansão significativa do número de cursos de graduação em Relações Internacionais. No Brasil, coube à Universidade de Brasília inaugurar o primeiro curso da referida disciplina em 1974, mercê da contribuição de grupo proeminente de diplomatas, entre os quais Rubens Ricupero e Celso Amorim. Aliás, esse fato foi lembrado pelo Professor Eiiti Sato, Diretor do Instituto de Relações Internacionais, durante cerimônia de comemoração daquele aniversário em abril no auditório do IREL.

Com a institucionalização da FUNAG e a criação, em Brasília, em 1987, do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), e do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), no Rio de Janeiro, em 2002, a ela vinculados, o Itamaraty deu um passo para aproximar Diplomacia e Academia, organizando conferências, seminários e desenvolvendo intenso trabalho de publicação de debates e de teses sobre assuntos específicos de interesse para a política externa brasileira, por vezes em cooperação com outras instituições.

Dada a evocação a grandes mestres da disciplina e suas teorias na primeira parte deste livro, permito-me recordar, como exemplo de cooperação com o meio acadêmico, o lançamento pela FUNAG, em 2001, da coleção “Clássicos IPRI”. Consistiu ela na publicação em língua portuguesa de doze obras formadoras das relações internacionais e do direito internacional público, de importância para a reflexão sobre seus rumos. Ali figuram títulos como *Vinte Anos de Crise 1919-1939*, de E. H. Carr; *A Sociedade Anárquica*, de Hedley Bull; *Paz e Guerra entre as Nações*, de Raymond

Aron; e *A Política entre as Nações*, de Hans Morgenthau. A maior parte desses clássicos era, então, inédita em língua portuguesa e contou com apresentações de expoentes na área de relações internacionais, muitos deles diplomatas. A iniciativa de sua tradução e publicação não constituiu simples ato de rotina editorial. Atualmente, a coleção é objeto de referência por sua contribuição à formação acadêmica e ao desenvolvimento conceitual das relações internacionais. Através do sítio eletrônico da FUNAG é possível o acesso *online* e gratuito a essa coleção.

Esse esforço editorial permitiu a difusão mais ampla dessas obras, que, junto com teorias desenvolvidas no campo das ciências sociais e políticas, serviram de base para a releitura dos clássicos realizada na primeira mesa-redonda do Seminário da Universidade de Sergipe. Trata-se de exercício indispensável para desenvolver a compreensão e a capacidade analítica das questões externas. A iniciativa da UFS constitui um passo nesse sentido. A FUNAG é solidária nesse esforço em prol da formação de pensamento nacional próprio acerca das grandes questões com que o Brasil se depara na cena externa.

A Fundação tem expandido o escopo e a abrangência geográfica de sua aproximação com o meio acadêmico. Apoiou a criação do Núcleo de Estudos Internacionais (NEI), da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), e do Núcleo de Relações Internacionais (NURI), da UFS. Além da doação de obras de referência, o apoio da FUNAG se estende a projetos conjuntos, como o recente Seminário sobre a Preparação da VI Cúpula do BRICS, realizado na capital cearense, e o Seminário que deu origem ao presente livro.

No âmbito da Conferência Nacional sobre Relações Exteriores (CORE), tradicional³ evento acadêmico da FUNAG, de periodicidade

3 A Conferência sobre Relações Exteriores (CORE) deu continuidade ao ciclo de debates da Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional (CNPEPI), organizada pela FUNAG a partir de 2006.

anual, procura-se expandir o alcance territorial das iniciativas governamentais quanto ao ensino, à reflexão e à produção sobre Relações Internacionais, buscando estimular a criação de novos polos universitários de excelência. Dessa forma, a primeira edição da CORE foi realizada em Fortaleza, em parceria com a UNIFOR, enquanto a segunda edição ocorreu em Vila Velha, em parceria com a Universidade de Vila Velha (UVV).

De fevereiro a abril de 2014, a FUNAG colaborou com o Itamaraty na organização dos “Diálogos sobre Política Externa”, de iniciativa do Ministro das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, com o objetivo de promover o debate sobre o tema e aprofundar a interlocução do Itamaraty com a sociedade. A contribuição de Universidades e Centros de Estudos de várias partes do país foi de importância nesse processo.

Num território tão vasto, com características geográficas e humanas distintas, inclusive 11 unidades da federação que mantêm fronteiras com dez países, a reflexão sobre o tema da cooperação e das relações internacionais, tanto por parte do governo quanto por parte do meio acadêmico, será cada vez mais relevante ao desenvolvimento do Brasil, à defesa de seus interesses e de suas ideias, bem como à projeção e ao fortalecimento de seus valores no plano externo.

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão



SUMÁRIO

Prefácio	15
-----------------	-----------

PARTE I – CLÁSSICOS DA POLÍTICA INTERNACIONAL E SUA ATUALIDADE

Edward Carr: o embate Idealismo/Realismo nos dias atuais	31
-----------------------------------------------------------------	-----------

Israel Roberto Barnabé

Raymond Aron: dos limites do conhecimento histórico à teoria das relações internacionais	53
-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Eduardo Mei

Rousseau e os escritos sobre a Paz Perpétua, do Abade de Saint-Pierre: críticas e aproximações	77
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Evaldo Becker

PARTE II – NOVAS CONFIGURAÇÕES DO PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL E SEUS REFLEXOS SOBRE A POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

A nova projeção marítima chinesa e os jogos de poder na Ásia-Pacífico	99
------------------------------------------------------------------------------	-----------

Jorge Tavares da Silva

A América do Sul, a China e as contradições da política econômica externa do Brasil 129

Corival Alves do Carmo

Is the Euro a failure? 163

Antony Peter Mueller

PARTE III – RELAÇÕES INTERNACIONAIS LATINO-AMERICANAS: NOVOS EIXOS E CENÁRIOS

O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos 193

José Briceño-Ruiz

Venezuela: su tránsito elíptico en el destino histórico sudamericano y el rol moderador del Brasil en el presente 239

Alejandro Mendible Z.

PARTE IV – DEFESA E SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL: PERCEPÇÕES E AGENDAS

A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa 281

Héctor Luis Saint-Pierre, Diego Lopes da Silva

No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa 315

Raphael Camargo Lima, Samuel Alves Soares

La política de defensa en Argentina: lecciones nacionales y regionales 351

Rut Diamint

Ensino Militar no contexto da mercantilização da educação 377

Suzeley Kalil Mathias, Guilherme Paul Berdu

Evolução do orçamento de Defesa no Brasil 415

Carlos Wellington Leite de Almeida

PARTE V – POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PASSADO E PRESENTE

O Brasil e suas Relações Hemisféricas: Rio Branco e os dias atuais 455

Clodoaldo Bueno

Política Externa Brasileira e elites econômicas na Era Democrática (1985-2010) 479

Marcelo Fernandes de Oliveira

O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua? 523

Cristina Soreanu Pecequilo

Condicionantes histórico-jurídicas da participação brasileira junto a regimes internacionais de Direitos Humanos e seus reflexos sobre a Comissão da Verdade 559

Érica C. A. Winand, Flávia de Ávila, Juliana de Paula Bigatão

PARTE VI – INSTRUMENTOS ANALÍTICOS PARA ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA

Análise de cenários em Política Externa: considerações teóricas e conceituais 603

Marcos Alan Shaikhzadeh V. Ferreira



PREFÁCIO

O conjunto de textos aqui reunido é produto do II Seminário Internacional de Pesquisa e Extensão em Relações Internacionais (Siri) organizado pelo Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS). O evento ocorreu entre os dias 15 e 19 de abril de 2013 e contou com o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe (Fapitec), do CNPq e da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), aos quais deixamos registrados nossos profundos agradecimentos. À Funag também agradecemos por viabilizar a conversão das exposições, feitas durante o evento, no livro que aqui se apresenta.

O II Siri foi uma oportunidade de trazer para a UFS importantes pesquisadores da área de relações internacionais e fortalecer os vínculos do Núcleo de Relações Internacionais (Nuri) com as redes de pesquisa da área existentes em âmbito nacional e internacional. O curso de graduação em relações internacionais foi criado, na UFS, em 2009, e desde então, o Núcleo de Relações Internacionais tem envidado esforços para que tanto a formação dos discentes quanto as pesquisas docentes acompanhem o padrão oferecido nos principais centros de relações internacionais do país. Para tanto, não se faz suficiente que docentes e discentes participem dos

encontros das associações nacionais e internacionais da área, sendo também salutar trazer pesquisadores brasileiros e estrangeiros à UFS, em clara disposição de constituição de intercâmbios de longa duração. Desse modo, as contribuições do primeiro e do segundo Siri não podem ser minimizadas.

Os textos aqui reunidos refletem sobre diferentes temas e agendas das relações internacionais, bem como sobre variadas perspectivas teóricas utilizadas para sua análise. A reflexão epistêmica e metodológica das Relações Internacionais, embora consensual na aceitação da inevitável multidisciplinaridade da área, nem sempre logrou êxito em análises que buscaram articular instrumentos conceituais e teóricos à complexa, densa e multitemática realidade internacional, sobretudo porque o referencial que se criou como padrão para seu estudo esteve por muito tempo, como ainda se encontra, majoritariamente, embasado na realidade anglo-saxã. Não apenas a realidade anglo-saxã, mas os interesses dos Estados enquadrados naquele contexto, suas visões de mundo e suas culturas acadêmicas, imprimiram marca profunda no trajeto de atribuição de cientificidade ao estudo das relações internacionais. Também o cenário internacional se modificou depois do surgimento do primeiro grande debate das relações internacionais, que opunha liberais a realistas, e se encontra longe do cenário bipolar que consagrou as teses realistas de Morgenthau e Aron. Desta feita, aos clássicos que discutem a política internacional, seja pela ótica da história, da filosofia, da sociologia ou do nicho mais específico das relações internacionais, deve-se sempre preservar um espaço para uma constante releitura e revisão à luz das variações conjunturais. Este foi o papel da mesa-redonda que originou a primeira parte deste livro: Clássicos da política internacional e sua atualidade.

Iniciando o debate, Israel Roberto Barnabé analisou, a partir da obra *Vinte Anos de Crise* de E. H. Carr, de que forma os discursos

idealista/utópico e realista se apresentam como arcabouços explicativos do cenário internacional atual. Ênfase foi atribuída à base positivista comum às duas correntes em choque na obra, e nas limitações de cada uma para análise das relações internacionais contemporâneas. Com base em exemplos extraídos do discurso diplomático brasileiro, Barnabé mostra que o utopismo, ou idealismo, revestido atualmente de roupagens neoliberais, ainda encontra eco em grupos que tentam justificar um padrão de ações ideais, ou baseadas em um “dever ser”. Assim, encontraríamos em Carr um primeiro aspecto de atualidade sintética, residente na prudência em não se exagerar nem na vertente utópica, nem naquela deveras realista, estadocêntrica, que não consegue se desvencilhar dos elementos de poder e conflito ao analisar as relações internacionais.

Eduardo Mei sugere uma relativização dos escritos de Raymond Aron, considerando o fato de que a bipolaridade político-ideológica e a termonuclear não constituem mais um impasse à política internacional. A novidade atômica tampouco é o zênite das tensões ou a base das decisões, uma vez que as tecnologias atômicas se difundiram tão amplamente, que alargaram, ao invés de conterem as possibilidades da violência militar. De acordo com Mei, a ideia de essencialidade estatal das relações internacionais se desconstrói, ao passo que se preserva, relativamente, a unidade do campo diplomático, defendida por Aron. Todavia, aspectos conjunturais defasados não retiram o mérito dos diversos ensinamentos que Aron nos deixa, desde que façamos dele uma leitura desligada de preconceitos dogmáticos e ideológicos, e que nos atenhamos mais ao caminho científico trilhado pelo intelectual para busca de objetividade.

Abordando o diálogo entre Rousseau e o Abade de Saint-Pierre, Evaldo Becker mostra que o “projeto para tornar a paz perpétua” de Saint-Pierre, fundamentado em princípios cristãos, tinha como

premissa a substituição do sistema de equilíbrio de poder, ou de guerra, pelo de sociedade perpétua, regida pela arbitragem e instituída pela submissão de soberanos e cristãos. Embora cético em relação a alguns princípios do Abade, como o de que os homens têm decisões mais racionais do que apaixonadas, Rousseau aceita o desafio de compilar os escritos de Saint-Pierre, mas obstina-se em desenvolver, em obra à parte, seu próprio julgamento do que coube a ele homenagear, separando assim o seu trabalho: a compilação em homenagem ao Abade se reduziria ao “Extrato”, enquanto que sua crítica pessoal e seus acréscimos apareciam em “O Julgamento”. O texto de Becker se detém, portanto, na resistência de Rousseau a pensar a sociedade internacional e a paz a partir do princípio da racionalidade humana, o que conduz ao malogro da tentativa de separar obras e escopos, e resulta na parcialidade com que realizou seu trabalho de compilação da obra do Abade, e conseqüentemente, na incompletude das leituras críticas de outros filósofos da paz, que sucederam aos dois pensadores. Apesar de advertir que podem ser tendenciosas algumas das principais obras que refletem as vias da paz internacional, sobretudo as baseadas em Rousseau, Becker pondera a importância das mesmas na construção de conceitos que balizam o estudo filosófico das relações internacionais.

A segunda parte deste livro, denominada “Novas configurações do poder no sistema internacional e seus reflexos sobre a política internacional contemporânea”, contém trabalhos que tratarão, sobremaneira, da redefinição do papel das potências do sistema internacional.

Por um lado, a partir do capítulo escrito por Jorge Tavares da Silva, “A nova projeção marítima chinesa e os jogos de poder na Ásia-Pacífico”, constata-se que da década de 1990 para cá a balança de poder global, configurada pela tríade EUA, Europa Ocidental e Japão passa a ser abalada pelo ressurgimento da China como potência global. Tavares da Silva ressalva, porém, que embora um

rearranjo de forças deva ser pensado, é no contexto da Ásia-Pacífico que a influência da China se faz mais presente. Por outro lado, é nesse espaço que se localizam seus principais confrontadores.

O artigo de Corival Alves do Carmo procura analisar as limitações da política econômica externa brasileira para a América do Sul frente ao desafio chinês. Ao longo desta primeira década do século XXI, o Brasil, em articulação com os governos da nova esquerda sul-americana, fez um esforço significativo para transformar a América do Sul num ator da política internacional. Desse esforço resultou uma agenda de política regional especificamente sul-americana – Unasul, Banco do Sul, Conselho de Defesa Sul-americano, etc. Entretanto, em políticas de integração das cadeias produtivas, essa aliança política não se concretizou em nenhum projeto econômico. A liberalização comercial com os vizinhos não tornou o Brasil capaz de absorver um volume maior de exportações desses países. O resultado é que, em meio ao crescimento do discurso integracionista, os países da região, inclusive o Brasil, tomaram uma série de decisões para aprofundar os vínculos econômicos com países fora da região. A China colocar-se-ia, neste cenário, como um entrave cada vez mais importante à integração sul-americana, pelas escolhas políticas e econômicas dos países da região em relação a ela.

Pensando a União Europeia como uma unidade de poder global que tem no euro um de seus principais pilares de sustentação, já que o mesmo constituiu um incentivo ao aprofundamento da integração, Antony Peter Muller mostra como a equivocada gestão da moeda única pode ter fundamentado a crise europeia atual. O autor opina, contudo, que a crise pode ainda surtir efeitos positivos, se servir de alerta da necessidade de criação de novas instituições gestoras da estabilidade financeira regional.

A terceira parte, intitulada “Relações Internacionais latino-americanas: novos eixos e cenários”, reúne trabalhos que conduzem à reflexão quanto à reconfiguração de poder na América Latina e à relativa dinâmica de construção de eixos de parcerias estratégicas nas últimas décadas.

O capítulo “O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos”, de José Briceño-Ruiz, mostra como variações nos modelos integrativos adotados na América Latina foram acompanhadas de mudanças políticas em países da região, o que resultou, ao fim, na coexistência de três eixos integrativos: um de regionalismo aberto, outro revisionista e outro antissistêmico. A coexistência levaria à fragmentação da integração, no que toca ao seu aspecto econômico. Argumentando que o aspecto político da integração não fora igualmente afetado, o autor destaca os empreendimentos políticos bem-sucedidos da América do Sul, particularmente a Unasul, não deixando, entretanto, de apontar que aqueles também geram derivações em diferentes modelos: o “realismo aquiescente”, o “autonomista” e o “regionalismo contra-hegemônico”.

O artigo do professor Alejandro Mendible, professor da Universidade Central da Venezuela, faz uma abordagem histórica sobre as relações da Venezuela com a América do Sul, e particularmente de suas relações com o Brasil. Mendible procura traçar as principais características dos distintos momentos históricos da Venezuela desde a independência apontando como, a despeito do discurso integracionista de Bolívar no alvorecer das repúblicas sul-americanas, a Venezuela manteve-se relativamente afastada dos vizinhos sul-americanos. O *boom* petroleiro favoreceu esta opção ao fortalecer as relações com os Estados Unidos. A volta da Venezuela para a América do Sul ocorre apenas, de forma consistente e estruturada, a partir do governo do presidente

Hugo Chávez, que prioriza a integração com a região dentro do seu projeto político. As relações com o Brasil são intensificadas pelo papel de moderador e mediador assumido pelo Brasil tanto junto aos grupos políticos internos como nas relações entre a Venezuela e os Estados Unidos.

A quarta parte, denominada “Defesa e Segurança na América do Sul: percepções e agendas”, agrupa trabalhos que contribuem para o entendimento da defesa sul-americana, a partir de recortes nacionais e comparativos, que encaminham a reflexão sobre convergências e divergências. Estas, por seu turno, favorecem ou entravaram, respectivamente, a cooperação regional na matéria.

O capítulo inicial de Héctor Saint-Pierre e Diego Lopes da Silva, “A torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa”, discute a diferente apreensão e concepção de termos como “segurança”, “defesa”, “dissuasão” e “transparência militar” por parte de países sul-americanos que, por sua vez, sinalizam para diferentes matrizes e definições políticas, bem como distintas percepções individuais que culminam para dificuldade do diálogo regional. De acordo com os autores, tais divergências estão relacionadas a bases históricas, geopolíticas, culturais e institucionais particulares. Entretanto, a “univocidade conceitual”, quando relativa a mecanismos políticos adotados entre várias partes, deve existir para garantir a solidez do entendimento. Assim, Saint-Pierre e Silva acreditam que a recente proposta do CEED/CDS de discutir escopos semânticos que padronizem o entrosamento regional foi uma iniciativa acertada e promissora, uma vez que pode levar ao compartilhamento não apenas de conceitos, mas particularmente de métodos de consolidação da confiança e da transparência, principalmente no que toca a gastos militares. Entretanto, o CEED/CDS abraça para si um grande desafio, o de refletir sobre expectativas regionais, o que exige uma formulação endógena, sensível à captação das

experiências dos atores envolvidos, aqueles que, como ressaltam os autores, são “os únicos a compreender com clareza a realidade de seu entorno”.

Adotando a “Cultura Estratégica” como categoria analítica, o texto de Samuel Alves Soares e Raphael Camargo Lima, “No limbo da dissonância. Argentina e Brasil no campo da defesa”, explora como o “conjunto de representações sociais que dominam as elites políticas e intelectuais referente à política externa e à política de segurança” do Brasil e da Argentina, configura um padrão de relacionamento bilateral. De acordo com os autores, dois tipos de cultura estratégica podem ser observados: um de reciprocidade, quando a relação é pautada por rivalidade, concorrência ou amizade, já que se trata de uma cultura que emerge, em suas palavras “na perspectiva direta da relação que estabelecem entre si”; e outra denominada “cultura estratégica conjunta”, que aparece quando as representações deixam de se orientar diretamente pela visão recíproca, ou seja, o “outro” deixa de ser o referente central. Neste caso, como mostram os autores, de modo instigante, enquanto internamente se ultrapassa a identidade marcada pela redução da reciprocidade como referência, externamente percebe-se uma convergência que embasa ações coordenadas cooperativas ou integrativas. Por um lado, é a desconfiança que caracteriza a cultura estratégica recíproca que permeia as relações do Brasil com a Argentina; por outro, ela mesma incentiva a criação de medidas para superá-la. Se no âmbito estritamente diplomático as relações entre os dois países oscilam, no campo da defesa, as relações são mais constantes. Assim, concluem os autores que há um “limbo dissonante”, nas relações entre Brasil e Argentina, conformado pela combinação entre uma cultura estratégica “recíproca” que é ultrapassada, quando a superação da reciprocidade faz emergir uma “cultura estratégica conjunta”.

Embora centrado no objetivo de aprofundar nossa compreensão sobre as bases do controle político sobre as estruturas de defesa na Argentina, expondo seus pontos fortes e suas fragilidades, o trabalho de Rut Diamint “La política de defensa argentina. Leciones nacionales y regionales” mostra que o processo argentino de consolidação da democracia rende importantes ensinamentos à região, seja por seus êxitos, seja por seus retrocessos. Segundo a autora, a Argentina se sobressai por revisar profundamente sua história e por realizar modificações salutares ao avanço do controle civil: submeteu os responsáveis pelos crimes da ditadura à justiça, definiu mais precisamente os aparatos legais que proíbem a intervenção militar na segurança interna, submeteu a Defesa ao Poder Executivo, garantindo a participação tanto do Congresso Nacional, quanto da academia, etc. Entretanto, a vontade política não ficou imune às constantes tentativas militares de retomada de autonomia, o que resultou em um projeto inacabado. Contudo, a experiência da Argentina em transformar a defesa em política pública pode inspirar exemplos na região, no que toca ao apoio no desenho de políticas que, individualmente, ajam como garantes de um modelo regional democrático e solidamente institucionalizado, já que, conforme realça Diamint, é difícil pensar no funcionamento do Conselho de Defesa Sul-Americano sem que cada uma das nações tenha condições públicas de desenhar sua própria política e de gerar estabilidade e governabilidade.

Complementando os exemplos de como aspectos nacionais refletem regionalmente, Suzeley Kalil Mathias e Guilherme Paul Berdu empreenderam de modo competente uma discussão sobre como a educação das Forças Armadas se conforma em importante variável da paz regional. De modo geral, a sociedade evolui ideologicamente e estruturalmente, a partir do acúmulo de conhecimentos e valores, e não ocorre diferente com as instituições do Estado. Assim, a consolidação democrática

passa também pela renovação do ensino militar, o qual, no caso brasileiro, mantém boa parte de sua estrutura inalterada há mais de duas décadas, com exceção de alguns ajustes elencados pelos autores ao longo do trabalho. Os autores apresentam uma leitura da educação castrense a partir de três esferas: a esfera interna, com base na Lei 12.705/2012 e do Decreto 7.274/2010; a esfera nacional, considerando a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB); e a esfera internacional, especialmente o tratamento dado ao tema pela Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI). Conclui-se, a partir de diversos pontos de partida analítica, que no caso das esferas interna e nacional não é suficiente a atenção atribuída às políticas educacionais visando, tanto do ponto de vista castrense, como do ponto de vista civil e governamental, a introjeção de valores democráticos. No caso da esfera internacional, foi constatada a ausência da temática defesa/ensino militar nos documentos elaborados pela OEI, dirigidos, por sua vez, a países que quase em sua totalidade passaram por regimes militares. Neste caso, a carência de uma política de educação cidadã pode favorecer a legitimidade social a modelos autoritários de gestão de políticas de Defesa.

Carlos Wellington Leite Almeida discute a evolução do orçamento de defesa no Brasil, argumentando que há constante priorização aos recursos destinados ao setor, e que o problema não reside, exatamente, no quantitativo, mas na falta do que o autor denomina “projeto de força”. Ainda, segundo Almeida, o Brasil ainda não alcançou solução para legitimidade, transparência e estrutura dos gastos da defesa. “Superar uma indesejável cultura de sigilo e expor o orçamento ao debate aberto ainda é um desafio para os planejadores do setor defesa no Brasil”, afirma o autor.

A quinta parte, “Política Externa Brasileira: passado e presente”, congrega análises históricas, políticas, econômicas e jurídicas sobre o tema apresentado.

O professor Clodoaldo Bueno nos ensina como a história é importante, pois constitui baliza não apenas para a análise da política externa, mas, particularmente, para a tomada de decisões na matéria. Argumenta também, com lucidez, como a fórmula elaborada por Rio Branco – o qual, segundo ele, lia a realidade internacional prescindindo das teorias – segue atual, mormente no que toca à priorização dos interesses nacionais, em detrimento de ações baseadas em ideologias ou simpatias. Nesta linha, Bueno traça um rico histórico do modelo integracionista brasileiro, até chegar ao Mercosul, destacando erros e acertos históricos que serviriam de inspiração aos dias que correm. Segundo o autor, a partir do governo Lula, o Brasil teria intensificado o processo iniciado no governo anterior, baseado em um integracionismo mais retórico e menos pragmático, que não soube manter “trunfos” nem “cartas na manga” para negociar impasses. Baseado mais em concepções políticas e em sua visão sobre si mesmo, bem como na percepção valorativa de seu papel no mundo, o Brasil teria perdido lucros econômicos concretos, não sabendo administrar suas contendas comerciais com seus vizinhos e perdendo em qualidade na relação com os Estados Unidos, com quem, segundo afirma o autor, o Brasil manteve relações superavitárias por muito tempo. Ainda para Bueno, contexto nacional e regional semelhante pode ser observado com base na história da política externa brasileira, de onde se podem tirar exemplos de saídas e soluções mais convenientes para a retomada de um modelo integracionista mais profícuo. A atitude de Rio Branco de não alardear liderança deveria ser seguida pelo país, sustenta Bueno, ao contrário de proclamações sem fundamentos em capacidades reais, que também afastam parceiros. De acordo com Bueno, aliás, o Brasil deveria

também repensar a concepção de “parcerias estratégicas” que hoje guia suas relações internacionais, assim como dedicar-se mais à observação dos resultados advindos delas.

O professor Marcelo Fernandes de Oliveira escreve sobre a política externa brasileira no período democrático, de 1985 a 2010. A análise parte da crise do modelo desenvolvimentista, período durante o qual o Brasil teria praticado uma política externa de autonomia pela distância visando proteger-se do mercado internacional e de seus efeitos. Com a crise do modelo, Collor assume, provocando um choque de liberalização, que abrirá espaço para a estruturação de uma nova estratégia de política externa no governo FHC, a autonomia pela integração. As limitações do governo FHC fizeram com que os resultados esperados através desta nova lógica de política externa fossem insatisfatórios. A chegada ao poder de Lula e do PT engendra uma nova estratégia, a integração pela assertividade. A política externa brasileira será marcada pelo ativismo e pela abertura de várias frentes de ação. No entender de Oliveira, os resultados alcançados pela política externa do governo Lula não seriam bastante inquestionáveis; ressalta, particularmente, que não identifica a mesma assertividade nas relações com os vizinhos em casos como as barreiras comerciais argentinas ou as negociações sobre Itaipu com o Paraguai.

Cristina Pecequillo aborda as relações entre o Brasil e os Estados Unidos nestes primeiros anos do século XXI. As mudanças na política externa introduzidas no governo Lula tiveram implicações sobre essas relações. Na medida em que Lula mostrava-se não ser um novo Chávez, as relações com os EUA se aprofundaram, assim como as relações entre os presidentes dos dois países. Um marco neste processo é o estabelecimento formal do diálogo estratégico entre os dois países em 2005. A percepção de relevância do Brasil para a política externa norte-americana decorre da própria capacidade do Brasil de se afirmar de forma mais contundente nas

questões internacionais. Do ponto de vista do Brasil, a promoção das relações Sul-Sul não significou ignorar as relações Norte-Sul, as relações com os Estados Unidos continuaram prioritárias. Neste sentido, houve um salto qualitativo nas relações bilaterais em relação aos períodos anteriores.

O texto de Érica Winand, Flávia de Ávila e Juliana Bigatão analisa as inconsistências presentes na chamada “Comissão da Verdade” como reflexo do padrão que define a política externa brasileira para os direitos humanos, que é configurado, por seu turno, pela participação ativa em fóruns multilaterais, por um lado, e pela defesa da não ingerência em assuntos internos, por outro. Isso faz com que, ainda que participe e adira a regimes no campo dos direitos humanos, o Estado brasileiro prefira resguardar, em alguns casos, seu direito de agir como ente autônomo em relação aos mesmos. Segundo as autoras, além da tradição diplomática, também, e principalmente, a tradição presente na construção de normas jurídicas, e o conseqüente histórico da relação do país com o Direito Internacional e com suas obrigações perante a ele, emprestam essa característica à política externa brasileira para os direitos humanos. Adotando análise de cunho histórico e histórico-jurídico que culmina em apreciação conjuntural do caso da “Comissão da Verdade”, as autoras constataam que o processo histórico contribuiu para que outros atores políticos, como por exemplo, os militares, se aproveitem das lacunas interpretativas do Direito, para impor seus pontos de vistas sobre decisões que, por fim, desvirtuam o país do cumprimento das normas elaboradas no seio dos regimes internacionais. Além disso, a múltipla participação de atores e grupos de interesses em questões de direitos humanos, apesar de positiva, do ponto de vista do pleno funcionamento do Estado democrático, torna-se nociva quando age no contexto da falta de um projeto nacional que articule atores,

interesses e objetivos estatais. A incongruência pode gerar brecha a ser preenchida por interesses particulares.

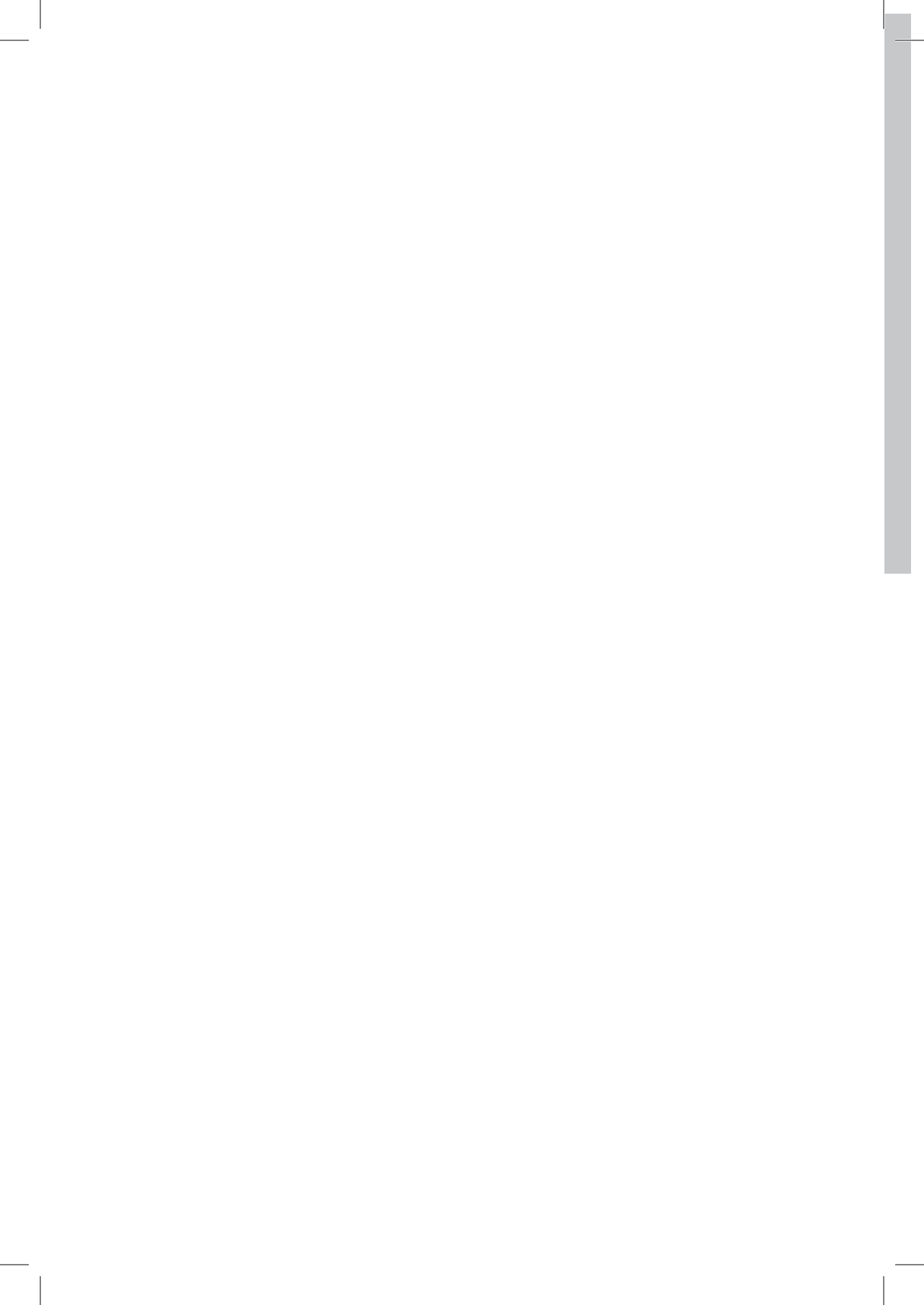
Fechando o livro, o capítulo de Marcos Alan S. V. Ferreira, “Análise de Cenários em Política Externa: considerações teóricas e conceituais”, busca uma síntese dos principais expoentes da metodologia de análise da política externa, apontando os alcances e as limitações de seus ensinamentos. O autor averigua que a análise de cenários deve muito ao cientista político James Rosenau, embora algumas de suas suscitações, como a de se estabelecer generalizações comparativas, não tenham surtido efeito positivo, enquanto que outras abordagens, como a da comparação focalizada de Keohane e Nye, deixaram importantes legados, principalmente no que toca à consignação de tipologias temáticas.

Enfim, o livro aqui apresentado sublinha o êxito alcançado no debate de diversos temas e variadas visões das relações internacionais contemporâneas. Destarte, gostaríamos de reiterar os nossos agradecimentos às instituições apoiadoras do seminário e da publicação deste livro: Fapitec, CNPq e Funag. Também devemos agradecer à Reitoria da UFS, não apenas pelo apoio aos eventos realizados pelo Nuri, mas por todo o apoio institucional no desenvolvimento da área de relações internacionais em Sergipe. Cabe ainda agradecer a todos os alunos, professores, servidores e bolsistas do Nuri, que colaboram para a realização do II Siri.

Boa leitura!

Corival Alves do Carmo
Érica C. A. Winand
Israel Roberto Barnabé
Lucas Miranda Pinheiro

PARTE I
CLÁSSICOS DA POLÍTICA
INTERNACIONAL E SUA ATUALIDADE



EDWARD CARR: O EMBATE IDEALISMO/REALISMO NOS DIAS ATUAIS

Israel Roberto Barnabé

Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, com tese na área de Relações Internacionais. Graduação em Ciências Sociais e Mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp. Tem experiência nas áreas de Relações Internacionais, Ciência Política e Sociologia, atuando principalmente nas seguintes linhas: Processos de Integração Regional na América do Sul / Teoria das Relações Internacionais / Sociologia das Relações Internacionais. É membro do “Regional Integration Research Group” do Institute of Latin American Studies – Stockholm University, Suécia. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPq “Política Internacional e Processos

de Integração”. Atualmente é Professor Adjunto II do Núcleo de Relações Internacionais e Coordenador de Assuntos Internacionais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa na Universidade Federal de Sergipe.

O presente trabalho busca analisar, a partir da obra *Vinte Anos de Crise* de E. H. Carr, de que forma os discursos idealista/utópico e realista se apresentam como arcabouços explicativos do cenário internacional hodierno. A proposta do trabalho é verificar a atualidade da abordagem pioneira de Carr, discutindo a base positivista comum às duas correntes e seus limites na análise das relações internacionais contemporâneas.

EDWARD HALLETT CARR: O AUTOR E SUA OBRA

Edward Carr (1892-1982) foi um historiador inglês que ganhou notoriedade ao publicar 14 volumes sobre os primeiros doze anos da União Soviética. Além deste grande trabalho, outros não menos importantes se seguiram e se destacam hoje na História e nos estudos das Ciências Sociais.

Entretanto, foi com a obra *Vinte Anos de Crise – 1919-1939* (primeira edição publicada em 1939, segunda em 1946 e terceira em 2001) que o autor passou a ser considerado um clássico nos estudos das relações internacionais. O foco principal de Carr nesta obra parte de seu desconforto com a predominância da abordagem idealista nos anos que se seguiram à Grande Guerra. Assim, o autor busca contrapor o idealismo às premissas do pensamento realista, apresentando, em alguns trechos, duras críticas ao que chama de utopia.

Para Carr, a predominância utópica da época se devia às reminiscências nostálgicas que muitos mantinham com relação

à ordem liberal criada pela *Pax Britannica* no século XIX e que vigorava, de maneira geral, até o início do XX. Boa parte dos acadêmicos e políticos percebiam a Primeira Guerra Mundial como um momento passageiro, uma crise momentânea do sistema internacional que, uma vez superada, causaria o reestabelecimento da antiga ordem. Tal postura demonstra uma fé cega no mercado liberal, no funcionamento da mão invisível e na democracia – pressupostos basilares para a construção da paz perpétua.

Como mostra Carr, esta percepção equivocada cobria de névoa a realidade e dificultava uma abordagem objetiva, restrita às possibilidades concretas apresentadas pelo cenário naquele momento de transição para uma nova ordem mundial. Ao apegar-se à esperança de retorno ao passado, não era possível entender a gravidade do momento e as mudanças profundas que se anunciavam. É importante lembrar que Carr fez parte da delegação inglesa nas discussões sobre o Tratado de Versalhes e se opôs às sanções impostas à Alemanha – mostrando sua descrença com relação às propostas de W. Wilson e seus famosos 14 pontos.

De modo geral, quando das apresentações das principais correntes teóricas das relações internacionais, Carr é colocado entre os autores Realistas, ao lado de Hans Morgenthau, Robert Gilpin, Henry Kissinger, dentre outros. Isso se deve, em grande medida, pelas duras críticas que o autor faz ao idealismo. Por outro lado, como veremos no tópico seguinte, Carr também aponta para os limites do pensamento realista – o que leva alguns estudiosos a buscarem, através deste autor, um “caminho do meio” para a disciplina de relações internacionais, um sincronismo teórico entre as duas abordagens, aparando o excesso de cada uma delas e mantendo suas contribuições específicas.

Carr afirmava que o relacionamento entre realismo e utopismo era dinâmico e dialético. Embora tecesse críticas severas

ao pensamento utópico nas décadas de 1930 e 1940, também reconhecia que realismo sem utopismo cairia numa *realpolitik* cínica (...). [De acordo com Carr] (...) o realismo e o utopismo são doutrinas frágeis, mas podem perfeitamente atuar como uma espécie de “corretivo” mútuo. (...) Parece que tudo que se pode fazer é compará-las, usando as forças de uma para atacar a outra, e vice-versa, sempre que uma delas ascender sobre a oponente (GRIFFITHS, 2004, pp. 20 e 21).

Do nosso ponto de vista – e como veremos adiante – tal sincronismo é bastante improvável e sua busca, uma tarefa estéril. De fato, o relativismo que por vezes é visível em sua obra gerou uma série de críticas, e sua abordagem sobre utopia e realismo não convenceu a totalidade dos estudiosos da área.

Entretanto, é importante destacar que Edward Carr foi um dos pioneiros na elaboração da teoria em relações internacionais, visto que não havia, no período entreguerras, nenhum estudo organizado das questões internacionais. Como mostramos em outro trabalho,

É interessante notar que os acontecimentos do século XX (guerras, avanços científico-tecnológicos, disputas ideológicas, etc.) modificaram sobremaneira os contextos nacional e internacional (...). As relações internacionais, por sua vez, começavam a organizar suas teorias, delimitar as correntes de pensamento e seus respectivos conjuntos conceituais, justamente em meio ao turbilhão de transformações que ocorriam. Isto certamente coloca-se ainda hoje como um desafio para a consolidação teórica da área, tendo em vista a dificuldade de construir teorias em um mundo sob constantes e profundas transformações. (BARNABÉ, 2010, pp. 4 e 5)

De fato, foram as consequências da Grande Guerra que geraram e desnudaram a complexidade das relações internacionais, anunciando o surgimento de uma nova ciência, carente de metodologia e teoria próprias. É neste contexto e no vácuo teórico-metodológico de uma ciência nascente que se insere *Vinte Anos de Crise* – uma obra que pode ser considerada um divisor de águas nos estudos das relações internacionais.

VINTE ANOS DE CRISE: UTOPIA E REALISMO NAS ANÁLISES DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O pensamento imaturo é predominantemente utópico e busca um objetivo. O pensamento que rejeita o objetivo como um todo é o pensamento da velhice. O pensamento maduro combina objetivo com observação e análise. Utopia e realidade são, portanto, as duas faces da ciência política.
(CARR, 2001, pp. 14 e 15)

A citação acima é fulcral no pensamento de Carr porque demonstra sua preocupação central: a tentativa de discutir utopia e realismo, mostrando seus limites e a necessidade – e aqui, conforme já abordamos, não há consenso – de uma combinação ótima das duas correntes para uma análise mais abrangente das relações internacionais.

Como dito anteriormente, a utopia marca os debates acadêmicos e políticos no pós-Primeira Guerra que são, em grande medida, influenciados pelos discursos de W. Wilson. De certa forma, o então presidente dos Estados Unidos participou dos primeiros movimentos para a construção teórica das relações internacionais.

Seus 14 pontos tinham, como meta, o estabelecimento da paz entre as nações, num viés liberal, e abriram caminho para a edificação da Teoria Idealista nas Relações Internacionais,

inspirando pesquisas, movimentos e organizações que postulavam a possibilidade de um mundo melhor e pacífico no futuro. Conforme demonstra Miyamoto,

O idealismo pode ser interpretado como um conjunto de princípios universais que defende a necessidade de estruturar o mundo buscando o entendimento, através de condutas pacifistas, onde a confiança e a boa vontade sejam os motores que movimentam a História. (2000, p. 15)

De acordo com Carr, a utopia/o idealismo parte do princípio de que a ética universal, racionalmente representada pelo Iluminismo, faria com que os seres humanos tivessem contato com as leis universalmente válidas e, adequando-se a elas, construiriam o caminho para a felicidade. Nas palavras do autor,

O otimismo do século dezenove baseou-se na tripla convicção de que a busca do bem era questão de raciocínio correto, de que a difusão do conhecimento logo tornaria possível a qualquer um pensar corretamente sobre este importante assunto, e de que qualquer um que pensasse corretamente iria necessariamente agir corretamente. (2001, p. 36)

Do Abbé de Saint-Pierre, passando por Rousseau e Kant, além de Locke e Adam Smith, e chegando a W. Wilson e na constituição da Liga das Nações, a proposta idealista defendia (e ainda defende) a primazia da ética e parte da crença na consolidação gradual de uma ‘harmonia de interesses’ entre indivíduos e Estados que resultaria numa comunidade internacional pautada no cumprimento da lei e da ordem, na democracia liberal e na paz perpétua. Dentre os trabalhos mais recentes, claramente influenciados pelos pressupostos idealistas, destacamos, como exemplo, o artigo *O Haiti e o Brasil no Mundo* (2010), do Embaixador Gonçalo de Barros e Mello Mourão. O autor aborda a questão do Haiti a partir

de duas questões centrais: a) o que é que nós devemos dever ao Haiti? b) o que fomos fazer lá?

Segundo a posição do Embaixador, o Brasil, através da experiência no Haiti, mostra ao mundo um novo tipo de atuação internacional, totalmente desinteressada e embasada no altruísmo, na generosidade e na verdadeira cooperação. A busca pelo fortalecimento institucional e pelo autodesenvolvimento econômico do Haiti – preocupações da liderança brasileira na Minustah – é o exemplo desta nova proposta brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento. O chamado “paradigma do amor” faria do Brasil o motor da solidariedade e da busca pela verdadeira igualdade entre as diferentes nações. Evidentemente, esta postura acerca da política externa é muito criticada, principalmente por preconizar um cenário internacional futuro (o “dever ser”) sem analisar as condições concretas do presente que poderiam ou não fazer deste projeto uma realidade possível.

É, de fato, na aposta do “dever ser” e na ideia de “harmonia de interesses” que se apresentam, segundo Carr, os principais equívocos do pensamento utópico acerca das relações internacionais no período entreguerras. Como afirma o autor,

(...) fazer da harmonização de interesses o objetivo da ação política não é o mesmo que postular que a natural harmonia de interesses existe. (...) A falência da visão utópica reside não em seu fracasso em viver segundo seus princípios, mas no desmascaramento de sua inabilidade em criar qualquer padrão absoluto e desinteressado para a condução dos problemas internacionais. O utópico, em face do colapso dos padrões cujo caráter interesseiro ele não compreendeu, se refugia na condenação de uma realidade que se recusa a adaptar-se àqueles padrões. (2001, pp. 69, 70 e 115)

Nota-se que, embora tenha sido muito criticada, principalmente por não conseguir explicar as relações de poder e conflito entre os Estados, a utopia se mantém como corrente explicativa e ressurgue na atualidade, conforme veremos adiante, vestida com os pressupostos neoliberais.

Registrada a importância de W. Wilson para as primeiras discussões teóricas nas relações internacionais, se observa que, de fato, foi apenas a partir da crítica realista que as teorias começaram a tomar corpo. Não por acaso, o trabalho de Carr, Morgenthau, Aron e Kissinger (dentre outros), representou não somente uma reação ao idealismo romântico do período entreguerras, mas consolidou o realismo como o paradigma clássico das relações internacionais.

Como demonstra a crítica de Carr,

Não será difícil demonstrar que o utópico, quando prega a doutrina de harmonia de interesses, inocente e inconscientemente estará adotando a máxima de Walewski, e vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. (...) e as teorias do bem público que, à luz da análise, provam ser um disfarce elegante para algum interesse particular, são tão comuns nas questões nacionais quanto nas internacionais. (2001, p. 100)

Ao contrário do Idealismo, o Realismo vê no conflito perpétuo entre as nações, a grandeza da história humana. Formulada a partir de conceitos como, anarquia, conflito, poder, interesse nacional, e apresentando uma proposta estadocêntrica para os estudos das relações internacionais, a teoria realista obteve grande repercussão acadêmica e política, principalmente no interior das grandes potências e ocupou (e ainda ocupa) grande espaço nas investigações dos fenômenos internacionais.

Conforme demonstra Hans Morgenthau – considerado um dos fundadores do realismo nas relações internacionais – a atuação dos Estados no cenário externo é pautada, essencialmente, pela manutenção, expansão ou demonstração do poder. A categoria “poder” assume, assim, papel fundamental para o entendimento das relações internacionais. Conforme afirma Morgenthau, “a essência da política internacional é idêntica à sua parte doméstica. Ambas (...) são uma luta pelo poder, modificada apenas pelas diferentes condições nas quais a luta tem lugar (...)” (1985, p. 39).

Embora a obra *Vinte Anos de Crise* represente uma dura crítica ao pensamento idealista que caracteriza o período entreguerras, Carr também assinala os limites do pensamento realista em sua busca por demonstrar, nas relações internacionais, as fragilidades das duas abordagens.

Carr afirma que a grande contribuição do realismo foi desmascarar a utopia e denunciar seu disfarce, suas premissas que representam, na verdade, os interesses dos privilegiados. Entretanto, o autor também aponta sua crítica para o pensamento realista ao afirmar que “(...) o puro realismo não pode oferecer nada além de uma luta nua pelo poder, que torna qualquer tipo de sociedade internacional impossível” (2001, p. 122).

Assim, tanto a defesa de uma moral universal que desconsidere a natureza própria da política, quanto à primazia da política e do poder, em detrimento de qualquer altruísmo ou mesmo ilusão, estão distantes da essência dos fatos políticos, mesclados, segundo Carr, por características das duas correntes de pensamento.

Ainda nas palavras do autor,

A política é composta de dois elementos – utopia e realidade – pertencentes a dois planos diferentes que jamais se encontram (...). O ideal, uma vez incorporado numa

instituição, deixa de ser um ideal e torna-se a expressão de um interesse egoísta, que deve ser destruído em nome de um novo ideal. Esta constante interação de forças irreconciliáveis é a substância da política. Toda situação política contém elementos mutuamente incompatíveis de utopia e realidade, de moral e poder. (2001, p. 123)

Ao tentar se posicionar entre as duas visões, Carr procura demonstrar os excessos de cada uma delas, mas também como ambas fazem parte da natureza ímpar das relações internacionais. Como adverte o autor,

Não podemos aceitar nem a doutrina darwinista, que identifica o bem do todo com o bem do mais apto, e contempla sem repugnância a eliminação do inapto, nem a doutrina de uma harmonia natural de interesses, que perdeu o fundamento na realidade que possuía, e que se tornou inevitavelmente um manto para os interesses ocultos dos privilegiados. (2001, p. 289)

Conforme mostra Mónica Salomón (2001), na disciplina de relações internacionais não houve um debate, sequer um diálogo entre o pensamento utópico-idealista e o realista. Na verdade, o realismo se projeta e se fortalece, em grande medida, pela crítica ácida que faz à utopia.

Entretanto, a base positivista une as duas visões e ambas se projetam como arcabouços explicativos das relações internacionais contemporâneas, resultando, a nosso ver, em análises superficiais que justificam – cada uma a seu modo – o *status quo*. São essas abordagens que procuraremos apresentar e analisar brevemente no tópico seguinte.

CAMINHANDO SOBRE AS ÁGUAS: A SUPERFICIALIDADE DAS ANÁLISES IDEALISTA E REALISTA SOBRE AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NOS DIAS ATUAIS

Conforme afirma Griffiths, o que Carr fez ao analisar o cenário internacional no período entreguerras, “(...) foi demonstrar como dois julgamentos tão divergentes do progresso histórico haviam se manifestado no pensamento e na prática internacionais” (2009, p. 19). Nosso objetivo e desafio neste tópico é demonstrar, sem maiores aprofundamentos, como as duas correntes (idealista e realista) se protejam hoje na explicação das relações internacionais e quais as consequências dessas abordagens.

De antemão, é importante atentar para o caráter acrítico dessas duas teorias no que concerne às desigualdades, assimetrias e contradições que caracterizam as relações internacionais. Mais do que isso, embasadas pela corrente positivista, cada uma à sua maneira justifica a realidade – dentro dos moldes capitalistas ocidentais – ao vestirem-se de pretensa neutralidade e universalismo.

A busca da ciência por princípios universais, às vezes tentando postular verdades absolutas, pode representar – no que tange às Ciências Humanas – uma semelhança perigosa a dogmas religiosos. Perigosa porque tal caminho vai de encontro à própria razão de ser da ciência – a análise sobre mutação constante do mundo instigada pela dúvida que faz avançar o pensamento científico.

Evidentemente as construções teóricas do Idealismo e do Realismo estão vinculadas fatalmente ao pensamento e aos valores da época em que foram desenvolvidas, aos interesses dos países onde se originaram e à percepção própria dos autores com relação ao mundo que os cercava. Neste sentido, são teorias subjetivas e explicam fenômenos apenas no ângulo que, segundo seus pressupostos, são relevantes, descartando o que não merece

ser investigado. O desafio é, portanto, verificar o alcance dessas teorias para além do universo espaço-temporal e ideológico em que foram criadas, checar quais as contribuições que podem oferecer na investigação de fenômenos contemporâneos, e avaliar ainda seus limites, suas deficiências. Conforme afirma Merle, ao colocar em questão a teoria de relações internacionais,

A diversidade das abordagens estudadas já demonstra que os mesmos fenômenos devem forçosamente ser considerados sob uma luz diferente, em função do ângulo sob o qual estão observados. Mais do que isto, a perspectiva escolhida fará com que certos fatos surjam em plena luz, ao passo que outros permanecerão na sombra. (1981, p. 105)

Atualmente, é possível verificar, nas discussões e análises sobre o cenário internacional, proposições idealistas e realistas. Aquelas buscando restaurar as premissas da democracia neoliberal que marcou o final do século XX e o início do XXI; estas pautadas, fundamentalmente, na securitização do mundo a partir das chamadas novas ameaças.

Pensando na primeira proposição, tal como no período entreguerras analisado por Carr, há, nos discursos acadêmicos e políticos atuais, uma abordagem utópica/idealista presa aos preceitos neoliberais anunciados pelo chamado Consenso de Washington da década de 1980. Esta corrente parte do pressuposto de que a crise mundial iniciada em 2008 é algo passageiro, um contratempo ao progresso natural do capitalismo, tal qual fora pensada a Grande Guerra com relação ao liberalismo do século XIX.

A principal característica desta abordagem é o descolamento evidente nas análises entre o Estado e a Sociedade, ou seja, entre a esperança de que o Estado deve e irá tomar algumas medidas – hoje notadamente expressas em políticas de austeridade – e as

condições estruturais da sociedade capitalista que apontam para uma crise muito mais grave e profunda.

O discurso é contraditório. De um lado, as correntes liberais, embora tenham vertentes diferentes, historicamente contestaram a presença do Estado na economia como sendo esta uma aberração, um desvio. A existência desta instituição não se adequaria ao avanço das sociedades; um ator que estaria, portanto, fadado ao desaparecimento. Por outro lado, o Estado tem sido chamado justamente para corrigir os defeitos do sistema e propiciar a contínua reprodução ampliada do capital. Esta presença do Estado é visível, por exemplo, na criação de créditos diversos para incrementar o consumo, no socorro a empresas privadas e bancos vitimados pela inadimplência que tem como causa, justamente, a falsa ideia de poder de consumo que o crédito possibilita, o consequente endividamento dos Estados e, por fim, as políticas de austeridade com forte reação social.

De fato, esta presença do Estado no mercado faz parte da história do capitalismo e das crises cíclicas do sistema. Conforme afirma Gilpin,

Para o Estado, limites territoriais são uma base necessária para a autonomia nacional e para a unidade política. Para o mercado, a eliminação da política e de outros obstáculos para a operação do mecanismo de preço é imperativo. A tensão entre esses dois fundamentalmente diferentes caminhos para ordenar as relações humanas tem contornado profundamente o curso da história moderna e constitui o problema crucial no estudo da economia política. (...) Estado e mercado interagem para influenciar a distribuição do poder e da riqueza nas relações internacionais. (1987, p. 11)

Como dito anteriormente, esta postura que chamamos aqui de utópica/idealista defende a ideia de que decisões políticas poderão solucionar a crise nos próximos anos e colocar o capitalismo novamente nos trilhos de sua expansão natural. Uma postura que mescla a crença no (neo) liberalismo com a ajuda política pontual do Estado. Do nosso ponto de vista, esta é uma análise superficial visto que desconsidera as questões estruturais que tem gerado a crise, cuja superação fatalmente levará a questionamentos muito mais profundos.

Esta postura superficial também é notada nas manifestações de repúdio das populações que sofrem com as medidas de austeridade. Mergulhadas em uma situação sem precedentes, não é possível notar nenhum movimento que proponha mudanças estruturais ou que pense em modelos alternativos ao capitalismo. Ao contrário, o que se busca e se espera é o retorno a um padrão de vida anterior, garantido em grande medida pelo Estado. Ou seja, esperam do Estado atitudes que façam com que as coisas voltem a ser com eram antes.

De modo geral, defende-se a ideia de que alguns ajustes políticos-financeiros bastariam para que o Admirável Mundo Novo criado no pós-Guerra Fria seja estabelecido. Tal como preconizava W. Wilson, uma crença no postulado liberal com certa atuação do Estado e de Organizações Internacionais para que a paz democrática seja eternizada e junto com ela a justiça social.

Percebe-se, nesta corrente, um discurso reformista que envolve Estado, Mercado e Organizações Internacionais na reconstrução de uma “ordem perdida”, aparentemente pacífica e justa. Esta postura também é percebida nas análises acadêmicas e nos discursos políticos do Brasil ao defenderem reformas no cenário mundial e ao discutirem temas como a segurança alimentar, a composição e o formato da ONU, a multilateralidade como solução. O que

notamos aqui é a falta de uma análise sistêmica e a desconsideração da natureza contraditória do capitalismo, agora globalizado e sem escapes externos. Conforme afirma Merle,

(...) o sistema internacional, pelo fato de seu caráter global e fechado, não pode mais exportar suas contradições. É obrigado a assumi-las ele próprio – o que submete cada uma das suas unidades constitutivas a uma pressão muito mais forte do que no passado. (1981, p. 333)

Resumindo esta abordagem que, no nosso entendimento, se assemelha à esperança melancólica dos utópicos do período entreguerras analisado por Carr, percebemos uma abordagem superficial e uma esperança desgraçadamente ingênua de que tudo vai voltar a ser como antes e de que o antes era bom.

De outro lado, visualizamos, nos estudos sobre o cenário internacional contemporâneo, a manutenção das premissas realistas que buscam apresentar a estrutura imutável das relações internacionais, pautadas, essencialmente, pela segurança. Tal análise remonta à Maquiavel (2000) – ao mostrar que o interesse primeiro do Estado é a sua própria segurança e preservação – e se ancora também numa visão hobbesiana do estado de natureza no que concerne ao aspecto conflitivo da arena internacional. Heinrich von Treitschke (*apud* Bedin) afirma que “a grandeza da história reside no conflito perpétuo entre nações e é simplesmente insensato o desejo de superação desta rivalidade” (2000, p. 61).

A grande influência da teoria realista no meio acadêmico na segunda metade do século XX gerou certo consenso em torno da figura do Estado e no conflito permanente entre as unidades políticas. Evidentemente, o cenário da Guerra Fria, a primazia da segurança na política internacional e a influência do pensamento e do poder norte-americanos contribuíram para o coroamento do realismo e de suas premissas.

Morgenthau, tido com um dos principais teóricos do realismo clássico nas relações internacionais, discorda de alguns autores que acreditavam ser a luta pelo poder e o conflito internacional um momento passageiro, um acidente histórico intimamente ligado a fenômenos específicos que, uma vez superados, abririam caminho para a construção de uma sociedade internacional pacífica. O próprio Morgenthau cita alguns: Bentham que atribui os conflitos internacionais à colonização, Cobden e Proudhon e o otimismo com relação ao livre-comércio e à democracia, e Marx apostando na superação do capitalismo como condição primeira para a paz permanente entre os povos.

Contrariando as expectativas desses autores, Morgenthau afirma que os fenômenos políticos internacionais sempre estiveram e sempre estarão intrinsecamente ligados à manutenção, ao aumento ou à demonstração do poder. Portanto, para a teoria realista, o cenário internacional se mantém anárquico e conflituoso. Anárquico por não existir nenhuma entidade que “do alto” estabeleça as regras e as leis deste cenário, visto que os Estados Nacionais são todos – e cada um deles – soberanos, independentes e juridicamente iguais. Sem um juiz não há leis e sem leis há anarquia. Esta anarquia e a busca por interesses nacionais geram uma luta eterna de todos contra todos onde ‘o Estado é o lobo do Estado’.

Esta análise assume uma nova roupagem após a Guerra Fria. Tendo desaparecido o inimigo que durante décadas dava suporte à visão realista – o Comunismo –, urgia apresentar ao mundo as novas ameaças que justificariam a manutenção da ordem erigida pelas grandes potências (especialmente pelos Estados Unidos) e a ingerência destas potências por todo o globo. No nível mundial, a nova ameaça ganhou forma na luta contra o “Eixo do Mal” e contra o “Terrorismo”, na América Latina a influência estadunidense seria garantida pelo combate ao “Narcotráfico”. A securitização das

questões internacionais tem marcado grande parte das análises contemporâneas e garantido a predominância da abordagem realista na disciplina de relações internacionais. Carr, ao discutir o uso da força como instrumento afirma que

(...) o poder econômico é impotente se a mão armada não estiver pronta para sustentá-lo. O poder é indivisível e as armas militares e econômicas são, meramente, diferentes instrumentos do poder. (...). Na busca do poder, instrumentos militares e econômicos serão ambos utilizados. (2001, pp. 155 e 157)

O que podemos perceber é que, como na época em que Carr analisa as visões sobre o cenário externo, marcados pela dicotomia entre utópicos saudosos da ordem liberal do século XIX e realistas fixados no conflito, na guerra; hoje também podemos observar que as relações internacionais têm sido analisadas sob esses prismas teóricos sem os necessários questionamentos.

Claramente, idealismo e utopia são posicionamentos teóricos antagônicos. Entretanto, possuem a mesma essência em suas formulações – o Positivismo. Esta essência faz com que as análises se apresentem com certa superficialidade, conservando e mantendo o *status quo* internacional. A base positivista é explicitada nas duas abordagens: i) do lado idealista, o apego a um modelo ideal perfeito e o conseqüente distanciamento das condições reais, dos conflitos próprios da existência humana; ii) do ponto de vista realista, a separação metodológica sujeito investigador/objeto investigado – ambas análises buscando apresentar a universalidade dogmática (na paz perpétua liberal-democrata ou no conflito perene da humanidade) e a neutralidade científica.

Neste sentido, a crítica ao positivismo – que entendemos necessária ao estudo das relações internacionais – atinge as duas visões. Dentre as principais críticas, podemos destacar:

i) a impossibilidade da neutralidade científica visto que esta, na verdade, acaba por corroborar a ordem existente e, assim, atender aos interesses dos grupos que defendem sua manutenção; ii) a necessidade de incluir nos debates alguns elementos centrais para o entendimento do complexo cenário que se desenha na atualidade (dentre eles a questão econômico-social); iii) a importância em se considerar o movimento e a mutabilidade da história, descartando abordagens de um ‘dever ser’ que não possui nenhum lastro com a realidade e outras que, a partir de uma análise vinculada à ‘natureza das coisas’ fixam presente e futuro em lógicas que jamais poderiam ser alteradas.

Os limites apresentados pelas análises idealista e realista abrem espaço para o desenvolvimento da Teoria Crítica, fundamentalmente embasada nas ideias marxianas. Conforme afirmam Vigevani (*et al*), ao discutirem a postura positivista das escolas realista e liberal nas abordagens das relações internacionais contemporâneas,

O resultado da crítica e consequente negação desta postura positivista leva a uma interpretação mais refinada do sistema internacional, de suas crises e contribui para a explicação da emergência e decadência das hegemonias. (...) Na perspectiva aberta pelas grandes questões do século XXI, em marxismo renovado, afastado de suas versões vulgares, que busca analisar criativamente os novos problemas colocados pelas relações internacionais, contribui para debates que cobrem um amplo espectro de temas. (2011, pp. 130, 122, 123)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há consenso em torno da figura de Edward Carr no meio acadêmico. Por alguns é considerado um realista conservador tendo em vista as duras críticas que faz à visão utópica que, segundo ele, reinava no período entreguerras e que foi responsável, de certa maneira, pela constituição da idealista Liga das Nações. Por outros, Carr é visto como um esquerdista, um simpatizante da então União Soviética. Dentre os marxistas, o autor é poupado de críticas, principalmente por sua preocupação em lastrear suas análises na História.

O presente artigo buscou, dentro de seus limites, destacar a importância da obra *Vinte Anos de Crise* nas análises das relações internacionais, tendo em vista que as abordagens utópica e realista se mantêm como explicadoras da contemporaneidade internacional e, de maneira especial, salientar os limites destas leituras, da superficialidade de suas análises em um mundo que se demonstra cada vez mais tenso e contraditório. De modo apenas provocativo, alertamos para a necessidade de uma postura crítica com relação ao estudo das relações internacionais e apontamos para as 'brechas' que precisam ser preenchidas por estudos de base marxiana da teoria crítica.

REFERÊNCIAS

BARNABÉ, I. R. O Estudo das Relações Internacionais na América Latina: teorias em xeque? *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, ano 2, n. 2, jan./jun. 2010.

BARROS CARVALHO & MELLO MOURÃO, G. O Haiti e o Brasil no Mundo. Artigo apresentado no *II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa*, Palácio Itamaraty, Brasília, mar. 2011.

BEDIN, G. A. O Realismo Político e as Relações Internacionais: algumas reflexões sobre o Paradigma Tradicional das Relações Internacionais. In: _____. *Paradigmas das Relações Internacionais*. Ijuí: Unijuí, 2000.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise – 1919-1939*. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

DIAS, M. Uma visão intempestiva – um legado intemporal: Woodrow Wilson e a irresistível tentação da paz democrática. Artigo apresentado na Conferência “Os Estados Unidos e a Ordem Internacional” realizada pela Fundação Luso-Americana (FLAD), 2004.

GILPIN, R. *The political economy of international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

GRIFFITHS, M. *50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais*. São Paulo: Contexto, 2004.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. São Paulo: Cultrix, 2000.

MERLE, M. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MIYAMOTO, S. O Ideário da Paz em um Mundo Conflituoso. In: BEDIN, G. A. *Paradigmas das Relações Internacionais*. Ijuí: Unijuí, 2000.

MORGENTHAU, H. J. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. 6. ed. New York: McGraw-Hill, 1985.

SALOMÓN, M. La teoría de relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, n. 56, p. 7-52, 2001.

VIGEVANI, T. et al. A contribuição marxista para os estudos das relações internacionais. *Revista Lua Nova*, n. 83, 2011.

RAYMOND ARON: DOS LIMITES DO CONHECIMENTO HISTÓRICO À TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS¹

Eduardo Mei

Doutor em História pela UNESP (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho) (2009), pós-graduado em Filosofia (UNICAMP, 1987-2003) e graduado em Ciências Sociais pela UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) (1986). Atualmente é professor de Sociologia do curso de Relações Internacionais (RI) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da UNESP (Universidade Estadual Paulista). Atua principalmente nos seguintes temas: Sociologia e História da

¹ Neste texto, retomo parte de minha tese de doutorado: *Teoria da história e relações internacionais: dos limites da objetividade histórica à história universal em Raymond Aron*. Franca: Unesp, 2009. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/poshistoria/emei.pdf>>.

Guerra e das Relações Internacionais; Raymond Aron; relações civil-militares; Teorias das Ciências Histórico-Sociais, neokantismo e historicismo; Teoria da Estratégia. É membro do Grupo de estudos de Defesa e Segurança (GEDES) da UNESP e filiado à Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Há 30 anos – em Paris, no dia 17 de outubro de 1983 – falecia o filósofo, sociólogo e publicista francês Raymond Aron. Intelectual renomado e protagonista dos principais debates políticos do pós-guerra, definiu-se a si mesmo como um “espectador engajado” (ARON, 1981). Aron iniciou sua carreira como filósofo, defendendo em 1938 uma tese de doutorado que, ao final da vida, ele mesmo ajuizou obscura e controversa (ARON, 1986, pp. 130-1). Refugiado em Londres durante a Segunda Guerra Mundial, sob a pressão das circunstâncias, iniciou sua carreira de analista da conjuntura na revista gaullista *La France Libre*. Os artigos, publicados entre 1940 e 1944, foram compilados em três livros em 1944 e 1945 e, posteriormente, reunidos nas *Chroniques de Guerre*, em 1990. Com o fim da guerra e o início da chamada Guerra Fria, Aron afastou-se provisoriamente da academia e iniciou uma longa carreira de editorialista na imprensa francesa que durou até 1981. Semanalmente, ele redigia um comentário sobre a política internacional, ensejando uma longa reflexão que se consubstanciaria nas suas obras sobre as relações internacionais. Além disso, Aron dedicou-se a vários outros temas: política, ideologias, sociedades industriais, economia. Provavelmente por isso, como disse um estudioso, “a amplitude da obra de Raymond Aron sempre desesperou os comentadores” (HOFFMANN, 1983).

Destarte, nestas breves páginas, meus objetivos são necessariamente limitados: 1) traçar-lhe uma sucinta biografia intelectual; 2) apresentar os elementos essenciais da sua teoria das relações internacionais; 3) expor os elementos filosóficos que

fundamentam essa teoria. A biografia intelectual faz-se necessária para situar tanto a dedicação de Aron ao estudo das relações internacionais quanto a sua reflexão filosófica. Pode parecer estranho, à primeira vista, que a teoria das relações internacionais anteceda suas bases filosóficas – como um edifício construído sem alicerces. Com esta escolha, espero não desalentar, já nos primeiros passos, os leitores com a árida reflexão filosófica que orienta a produção intelectual de Aron, iniciando o excuro pelos caminhos mais brandos e deixando o terreno escorregadio e acidentado para o esforço final.

I.

Raymond Aron nasceu em Paris, em 1905; foi o terceiro filho de uma abastada família judia assimilada e, desde tenra idade, testemunhou os debates apaixonados sobre o caso Dreyfus. Seus ancestrais eram industriais do ramo têxtil da Alsácia e seu pai, professor de direito na Escola Superior de Ensino Comercial e na de Ensino Técnico. Tendo feito seus estudos iniciais com brilho, em 1924 Aron ingressou em Filosofia na Escola Normal Superior, panteão da intelectualidade parisiense na qual fez amizade com Jean-Paul Sartre entre outros. Aron foi um ardoroso pacifista (ARON, 1982, p. 28) até a ascensão do nazismo, no início da década de 1930, e socialista até 1947. De fato, “em 1925 ou 1926”, Aron aderiu à quinta seção parisiense da *Séction Française de l’Internationale Ouvrière* (SFIO), “para contribuir pela melhoria das classes desfavorecidas” (ARON, 1983, p. 53; SIRINELLI, 1984). Em um artigo publicado em 1926, intitulado “Ce que pense la jeunesse universitaire d’Europe. France”, Aron é taxativo: suas simpatias iam para o Partido Socialista. J.-B. Sirinelli resume o posicionamento de Aron: “contra a guerra, ‘mal absoluto’ – insistimos – o principal ‘meio de luta’ é a ‘entente internacional da classe operária’” (*apud* SIRINELLI, 1995, p. 61). Cinco anos

depois, em resenha ao livro *Au-delà du marxisme*, de Henri de Man, Aron pondera que o socialismo deve “voltar a ser uma realidade espiritual”, “considerar como seu dever supremo salvar os valores e a própria humanidade do desastre” e “realizando uma internacional verdadeira, [...] impedir uma nova guerra” (*apud* SIRINELLI, 1995, p. 98). Cinco décadas depois, Aron observaria

[...] meu sistema de valores espontâneo, aquele que ingenuamente me levara ao Partido Socialista, permaneceu o mesmo. Simplesmente, o mundo mudara e minhas opiniões se adaptaram à realidade. Procurei servir aos mesmos valores em circunstâncias diferentes e por ações diferentes. Sinto que fui fiel a mim mesmo, a minhas ideias, a meus valores e a minha filosofia. Ter opiniões políticas não significa ter definitivamente uma ideologia, mas tomar decisões justas em circunstâncias que se alteram. Não estou querendo dizer que não me enganei mais ou menos frequentemente. Mas não trai meus valores e minhas aspirações de juventude. (ARON, 1982, p. 208)

Essas observações servem-nos para desfocar a imagem que a maioria tem de Aron como conservador e cético.

Aron concluiu sua licenciatura em Filosofia com a monografia “La notion de intemporalité dans la philosophie de Kant: Moi intelligible et liberté”, orientada por Léon Brunschvicg e, depois de prestar o serviço militar, dirigiu-se, em 1931, à Alemanha para dar continuidade aos seus estudos. O impacto da ascensão do nazismo sobre ele será brutal. Só então, diante do antisemitismo crescente do regime nacional-socialista, ele reconhecerá sua condição de judeu. É, portanto, num contexto de grave crise econômica e política que Aron entrará em contato com a obra de Max Weber e o neokantismo “historicista” alemão. A Alemanha ainda fervilhava com o conflito dos métodos [Methodenstreit] (FREUND, 1965,

p. 6) das chamadas *Geisteswissenschaften* que se iniciara no fim do século XIX. O contato com esse debate levou-o a afastar-se da postura filosófica de Léon Brunschvicg (LEBRUN, 2001, p. 74), seu orientador de tese que, embora também professasse o neokantismo, concebia-o como uma filosofia estritamente intelectualista, que descurava da reflexão política. Weber, ao contrário, desvenda-lhe as especificidades e os riscos da política. Já em 1935, Aron registra sua admiração pelo mestre alemão:

A originalidade e a grandeza de Weber concerne primeiramente ao fato de que ele foi e quis ser, simultaneamente, homem político e cientista [...] O historiador pesquisa no passado as evoluções únicas nas quais os homens engajaram seu destino. A política é a teoria e a arte das escolhas sem retorno. [...] Nem a ciência nem a realidade impõe nenhuma lei; a ciência incapaz de profecia ou de visão total deixa ao homem uma total liberdade; cada um decide por si. (ARON, 1961b, pp. 81-2)

Sob a influência de Weber e do neokantismo “historicista” alemão, Aron redigirá sua tese de doutorado, uma versão daquilo que Dilthey denominara “Crítica da Razão histórica”. Na tese, intitulada “Introduction à la philosophie de l’histoire: Essai sur les limites de l’objectivité historique”, Aron desferiu uma severa crítica ao positivismo durkheimiano, então dominante na academia francesa, propugnando os “limites da objetividade histórica”. Todavia, sua versão da filosofia da história ensejava uma reflexão sobre a “história universal”, como procurarei mostrar na parte III deste texto.

Entrementes, desde 1936, Aron achava que os aliados perderam todas as chances de deter Hitler e que a guerra era inevitável (ARON, 1982, pp. 38 e ss.). Pouco tempo depois da defesa de sua tese de doutorado em 1938, às vésperas da Anschluss,

Aron é convocado para defender a França da ameaça alemã. Após o rápido malogro francês, Aron resolve que, devido à sua condição de judeu, seria mais seguro refugiar-se na Inglaterra. Em Londres, engaja-se no *La France Libre*, publicando análises e artigos do “esforço de guerra” francês. O fracasso do liberalismo econômico, a crise das democracias ocidentais, e a guerra deflagrada por um regime totalitário fundado no princípio da superioridade racial impunham severas reformas. De fato, segundo Aron,

[...] seria preciso aproximar o capitalismo tal como ele evoluiu, do comunismo tal como ele será considerando os homens que historicamente tem a chance e o fardo de realizá-lo. Mas o segundo termo nos escapa. Entre as previsões fragmentárias e a totalidade futura. Subsiste uma margem imensa, a da ignorância, e talvez da liberdade. (ARON, 1986b, p. 412)

Durante a guerra, Aron mantém a crítica do capitalismo de mercado, defesa da democracia e condenação dos regimes totalitários. É o que se lê no artigo “Burocratie et fanatisme”, publicado em 1941:

Exige-se, e amanhã exigir-se-á da administração estatal que assegure um emprego total da mão de obra disponível, que impeça o escândalo da queima de sacas de café ou de trigo ao lado de milhões de seres insuficientemente nutridos. Na fase de reconstrução, ou seja, por um período extremamente longo, o Estado terá de dirigir parcialmente, e além desse período, terá ao menos de controlar a vida econômica. A democracia política deverá se adaptar a essa situação, tão diferente daquela na qual ela nasceu, ela terá ao mesmo tempo de manter a burocracia eficaz e lhe fixar limites, “terá de salvar o essencial disto que não se renuncia a denominar direitos do homem. (ARON, 1990, pp. 464-5).

O reformismo e a defesa de um regime socialmente mais justo pairavam sobre um impasse que perdurará até 1947. O avanço do Estado de Bem-estar social na Europa ocidental e a socialização forçada do Leste europeu definiriam as escolhas e decisões de Aron no pós-guerra.

Ao término da guerra, Aron recusa uma cadeira de Sociologia em Bordéus para dedicar-se ao publicismo, primeiramente no jornal *Combat*, em seguida no *Le Figaro*. Nesse período, ele dedica-se a compreender as guerras do século XX, notadamente em *Le Grand Schisme* (1948) e *Les Guerres en chaine* (1951) e reúne copiosos artigos publicados em jornais e revistas em livros de combate ideológico contra o que ele julgava ilusões dos simpatizantes do bolchevismo: *Polémiques* (1955) e *L'opium des intellectuels* (1955). Somente em 1955 ele retornará à universidade, assumindo por meio de concurso uma cadeira de Sociologia na Sorbonne. De volta à academia, sua produção intelectual será intensa. Os cursos ministrados sobre as sociedades industriais e *As etapas do pensamento sociológico* (1967) são publicados na década de 60.

Datam também dos anos 60 e 70 seus consagrados estudos sobre as relações internacionais: *Paix et guerre entre les nation* (1962); *République impériale. Les Etats-Unis dans le monde 1945-1972* (1973); *Penser la Guerre, Clausewitz*, 2 tomos (1976). Nos anos 80, Aron publica *Le Spectateur engagé* (1981) e *Mémoires. 50 ans de réflexion politique* (1983). Além dessas obras, a bibliografia de Aron conta com inúmeras obras póstumas e livros com compilações de artigos, contabilizando 600 artigos acadêmicos e cerca de 4.000 artigos de jornal (COLQUHOUN, 1986, p. 2). Notavelmente, uma reflexão sobre as relações internacionais perpassa todas elas.

II.

A guerra e suas consequências atraíram a atenção de Raymond Aron para as “relações internacionais”. A filosofia da existência

histórica aroniana culmina numa reflexão sobre a humanidade em devir – a limitada objetividade histórica revelando-se paulatinamente na aventura humana sobre a Terra. No pós-guerra, a análise da política internacional ensinará o estudo da alternância de paz e guerra entre as nações. Destarte, no *Tableau de la diplomatie mondiale en 1958*, Aron pondera que “ainda que esteja há muito tempo em uso, a expressão ‘diplomacia mundial’, aplica-se com exatidão ao real apenas depois de 1945” (ARON, 1958, p. 85). No século XIX, havia uma economia mundial, mas não uma diplomacia mundial. A guerra de 1914-18, não foi mundial, embora seus efeitos reverberassem no mundo inteiro por meio dos impérios coloniais europeus. A guerra de 1939-45, inicialmente dividida em duas frentes distintas e relativamente autônomas, tornou-se uma deflagração mundial apenas no final de 1941, com a entrada dos EUA no conflito, marcando “a unificação efetiva das hostilidades e, do mesmo modo, do campo diplomático” (ARON, 1958, p. 86). Só então é possível falar numa “diplomacia total” (ARON, 1958, pp. 85-94) e em uma “história universal”, pois a “unificação do campo diplomático” é acompanhada da “difusão de certas formas de organização técnica ou econômica” – isto é, da mundialização das sociedades industriais (ARON, 1961, pp. 336-7). O homem assiste atônito à “aurora da história universal” (ARON, 1961, pp. 305-45). A compreensão da aventura humana envolveria, portanto, uma reflexão sobre as relações internacionais. Em suma, a “aurora da história mundial” enseja uma reflexão sobre as relações internacionais.

Paz e guerra entre as nações (1962) tornou-se uma obra de referência no estudo das relações internacionais, embora tenha sido considerada desde seu lançamento obra densa e difícil, principalmente entre aqueles que detêm a hegemonia na área: os estadunidenses. A obra divide-se em quatro partes: “teoria”; “sociologia”; “história” e “praxeologia”. A “Teoria” estabelece as

bases conceituais do tema, inspirando-se em Clausewitz e Weber, Aron formula as bases ideal-típicas de sua reflexão. A “Sociologia” e a “História” inspiram-se em Weber. A “Sociologia” considera os “elementos suscetíveis de se reproduzir” ou regularidades. O esforço aí consiste em recusar qualquer perspectiva monocausal (economicista ou geopolítica, por exemplo) e visa ponderar “probabilisticamente” os possíveis efeitos de regularidades como o espaço, o número, a população, os recursos, etc. A “História”, por sua vez, considera a originalidade ou o específico de cada conjuntura. Essa conjunção leva a um cálculo de probabilidades que, entretanto, deixe uma margem de liberdade aos atores políticos. Como ponderara na *Introduction à la philosophie de l’histoire*,

O homem de ação utiliza simultaneamente a sociologia e a história, já que pensa sua decisão ao mesmo tempo numa situação única e global e em função de elementos suscetíveis de se reproduzir, portanto isoláveis. As regras elementares tornam previsíveis as consequências do evento que a ação do indivíduo vai introduzir na trama do determinismo. Mas a singularidade da situação deixa lugar para a iniciativa e para a inovação, ao mesmo tempo em que ela precisa as regularidades parciais. O homem de ação exige tanto essas regularidades quanto esses acasos. Sem estes, ele seria reduzido ao papel de executor do destino. Sem aquelas, ele seria livre mas cego e, por conseguinte, impotente. (ARON, 1986b, p. 292)

Examinadas as perspectivas a partir dessa análise sócio-histórica, Aron examina na “Praxeologia” as opções que restam à ação, mormente dos chefes de Estado, diplomatas e militares.

O propósito de Aron em *Paz e guerra* é “elaborar a teoria de um subsistema social” (ARON, 1972, pp. 349-72). O seu foco são as relações interestatais e, portanto, poderíamos dizer que *Paz*

e guerra é uma teoria dessas relações, uma teoria do subsistema “relações interestatais”. De fato, ele pondera, já em 1967 (ARON, 1972, p. 361), que poderiam objetar que sua obra se aplica apenas às relações interestatais e, quando muito, nos momentos de crise, e que ele confundira o subsistema interestatal com o subsistema internacional. Porém, Aron procura dissipar essa confusão, pois ele considera as relações interestatais o essencial das relações internacionais:

No que concerne aos milênios de história das sociedades complexas, a definição teórica que escolhi parece-me mais próxima da realidade, mais conforme a experiência, mais instrutiva e mais fecunda. Toda definição que não reconhecesse o caráter específico das relações internacionais devido à legitimidade do recurso à força por parte dos atores, negligenciaria simultaneamente um dado constante das civilizações – constância cujos efeitos têm sido imensos no curso da história – e a importância humana da atividade militar. (ARON, 1972, p. 361).

Até os seus últimos escritos, Aron se ocupará em justificar essa escolha teórica.

Para definir a especificidade das relações internacionais, Aron parte da definição weberiana de Estado. O Estado é a instituição que reivindica com êxito o monopólio da violência legítima dentro de determinadas fronteiras. Aron não nega as dificuldades dessa definição. “A delimitação real é, às vezes, mais difícil que a conceitual”. Essa dificuldade se apresenta nas sociedades arcaicas, naquelas de tipo feudal, nos diferentes agrupamentos que se reservam o recurso à violência, tais como tribo, aldeia, clã, etc. (ARON, 1972, p. 352). Não obstante, a relação entre os vários Estados ou “centros autônomos de decisão” implica o “risco de guerra”, isto é, as relações interestatais desenrolam-se à sombra

da guerra ou “comportam, por essência, a alternativa da guerra e da paz” (ARON, 2004, p. 18). Embora a “conduta diplomático-estratégica não tenha um fim evidente”, Aron considera que “a alternativa da paz e da guerra permite elaborar os conceitos fundamentais das Relações Internacionais” (ARON, 2004, p. 29). Com efeito, do risco de guerra deriva a distinção entre os âmbitos interno e externo do Estado: “Enquanto cada Estado tende a reservar para si mesmo o monopólio da violência, os Estados, através da história, reconhecendo-se mutuamente, reconhecem do mesmo modo a legitimidade das guerras às quais se entregam” (ARON, 2004, p. 18).

E derivam também os conceitos pertinentes a cada âmbito, pois, em suas palavras,

A distinção entre as duas condutas, diplomático-estratégica duma parte, política de alhures, parece-me essencial, mesmo se múltiplas são suas similitudes. A potência na cena internacional difere do poder na cena interna, porque ela não tem a mesma envergadura, não utiliza os mesmos meios, não se exerce no mesmo terreno. (ARON, 2004, p. 62)

Partindo da definição clausewitziana de guerra, segundo a qual a guerra é a continuação da política com a entremistura de meios violentos, Aron considera o Estado um “centro de decisão”, responsável pela “unidade da política externa” que conjuga a diplomacia à estratégia.

Ora, o monopólio da violência legítima, do uso da força combinada à lei, tem como contrapartida a maior ou menor probabilidade de que à dominação política corresponda a obediência dos dominados. Os diferentes “tipos impuros” de dominação legítima e os vários graus de obediência correspondem às diversas proporções em que a força e a lei se combinam historicamente e

nas distintas sociedades. Daí resultam os diversos tipos de Estado e de regimes políticos (WEBER, 1997, pp. 695 e ss.). Como a responsabilidade da política externa cabe a quem exerce o poder de Estado, “os regimes internos dos atores coletivos constituem uma das variáveis do sistema internacional” (ARON, 1972, p. 358). Em outras palavras, como os âmbitos interno e externo da política são interdependentes, a unidade da política externa se insere num quadro deveras complexo. A trama de relações entre as várias unidades políticas – a afinidade ou oposição, aliança ou hostilidade entre elas, e os vários níveis da capacidade de cada uma de atingir seus objetivos – define se o sistema internacional é homogêneo ou heterogêneo, bipolar ou multipolar. Embora varie histórica e geograficamente, o risco de guerra não pode ser simplesmente descartado. Os Estados que o fazem delegam a outros a responsabilidade da defesa do território e abrem mão de um recurso da política externa.

A conjuntura analisada por Aron em *Paz e guerra* tinha as seguintes características: unidade do campo diplomático-estratégico; enfraquecimento da Europa, que se tornara refém dos “superestados termonucleares” (EUA e URSS); difusão do tipo europeu de Estado (o Estado moderno, definido weberianamente); difusão da sociedade industrial; heterogeneidade dos Estados (nos variados graus de regimes constitucional-eleitorais e monopólico-partidários); bipolaridade político-ideológica associada à novidade tecnológica representada pelo armamento termonuclear. As ameaças que pairavam sobre a Europa ocidental, segundo Aron, eram o holocausto nuclear e os blindados soviéticos. Não obstante, o armamento nuclear era um inibidor da escalada da tensão entre EUA e URSS, uma vez que as consequências da utilização do artefato nuclear eram imprevisíveis e os estrategistas consideravam que a guerra nuclear implicaria na destruição mútua dos contendentes – tratava-se da “mútua destruição assegurada”.

Passados mais de 50 anos, a conjuntura se apresenta muito distinta. Primeiramente, a bipolaridade político-ideológica evanesceu a partir dos anos 90. A bipolaridade termonuclear foi substituída pela difusão da tecnologia nuclear. As novidades tecnológicas não mais representam um impasse estratégico. Antes ampliam desmesuradamente, em vez de inibirem, as possibilidades da violência militar (bombardeios “cirúrgicos”, guerra cibernética, drones, elevada letalidade dos armamentos leves, etc.). Por outro lado, com muitas restrições podemos falar em unidade do campo diplomático. Durante a Guerra Fria, a bipolaridade ideológica reverberava em todo mundo, e internamente em cada país. Hoje os temas efetivamente globais – aquecimento global, efeito estufa, crise econômica, desregulação financeira, crime organizado internacional – não alteram substantivamente as agendas nacionais. Enfim, as relações internacionais não são mais exclusivamente interestatais; há novos atores em cena e o Estado perdeu parte do seu protagonismo com o avanço do neoliberalismo.

Diante de mudanças tão profundas, o que a obra de Raymond Aron nos tem a ensinar? Sem dúvida, uma leitura atenta das suas diversas obras muito nos ensina, desde que deixemos de lado os preconceitos dogmáticos e a esclerose ideológica. A conceituação ideal-típica das relações internacionais, a inspiração em Weber e Clausewitz, a recusa dos dogmatismos monocausais, o exercício de interpretação da conjuntura, são altamente relevantes e atuais para a compreensão do mundo conturbado em que vivemos. A ponderação de que os Estados vivem à sombra da guerra não vale nem univocamente nem universalmente. Cada sub-região do globo tem características próprias que devem ser analisadas sem dogmatismo. Todavia, mesmo tendo tudo isso em conta, a compreensão das relações internacionais não faz jus a Aron se não examinarmos os fundamentos filosóficos de sua reflexão. Proponho-me a analisar seus elementos a seguir.

III.

Segundo Raymond Aron, sua tese de doutorado assenta as bases da sua visão de mundo, a sua “filosofia da existência histórica”. Em suas *Memórias*, ele narra a inspiração dessa filosofia:

Como, francês, judeu, situado em um momento do devir, posso conhecer o conjunto do qual sou um átomo, entre centenas de milhões? Como posso apreender a realidade de outro modo que de um ponto de vista, um entre outros inumeráveis? Donde segue uma problemática quase kantiana: até que ponto sou capaz de conhecer objetivamente a História – as nações, os partidos, as ideias cujos conflitos preenchem a crônica dos séculos – e meu tempo? Uma crítica da razão histórica ou política deveria responder a essa interrogação. Essa problemática comportava uma outra dimensão: o sujeito, em busca da verdade objetiva, é imerso na matéria que ele quer explorar e que o penetra, de cuja realidade, enquanto historiador ou economista, ele extrai o objeto científico. Adivinhei pouco a pouco minhas duas tarefas: compreender ou conhecer minha época tão honestamente quanto possível, sem jamais perder consciência dos limites do meu saber; destacar-me do atual sem, entretanto, me contentar com o papel de espectador. (ARON, 1983, p. 53)

A compreensão da humanidade em devir, isto é, do mundo em que vivemos – por sinal muito conturbado nestes dias –, deve ser coerente com a teoria da história formulada na *Introduction*. O propósito de formular uma Crítica da Razão histórica leva-o a colocar os limites das ciências histórico-sociais entre margens estreitas: pretende traçar, de um lado, os limites da objetividade histórica, de outro, os limites do relativismo histórico. Assim, Aron ensaia formular uma epistemologia simultaneamente

antipositivista e antirrelativista (ARON, 1983, pp. 122 e 152; MESURE, 1986, pp. 471-8).

Segundo Aron, os positivistas pretendiam atingir a neutralidade científica fazendo do conhecimento histórico uma mera coleção de fatos submetidos à pesquisa causal. Contra o positivismo, Aron faz duas críticas principais: 1) Ilusão objetivista: ao negar a ação do sujeito no processo cognitivo, omite o problema da objetividade histórica. Pretendendo simplesmente reproduzir o dado, numa atividade meramente passiva, o positivista não percebe que sua atividade recria o objeto desde o início, quando formula as questões a serem resolvidas pela pesquisa e seleciona o material a ser investigado; 2) Monismo interpretativo: a ilusão objetivista impede o historiador positivista de formular a possibilidade de uma multiplicidade de interpretações, estreitamente ligada à pluralidade de perspectivas. Essa segunda omissão o impede de colocar-se o problema da objetividade histórica: como a pluralidade de interpretações não implica a relatividade e arruína a objetividade do conhecimento? Percebe-se então que o antipositivismo, se praticado irrefletidamente, poderia “precipitar a teoria do conhecimento histórico de uma tese objetivista em uma antítese subjetivista e relativista, e finalmente cética” (MESURE, 1986, p. 473).

Enfrentado, portanto, o positivismo, coloca-se para Aron a necessidade de superar o relativismo. Na conclusão da *Philosophie critique de l'histoire*, ao encerrar suas análises das “Críticas da Razão histórica” de Dilthey, Rickert, Simmel e Weber, Aron lamenta seu total fracasso:

[...] todos nossos autores acabam assim na relatividade da ciência histórica, e nesse sentido a tentativa da Crítica da Razão histórica termina num fracasso. Não se chega a demonstrar, pela reflexão transcendental, a verdade supra-histórica da ciência do passado. (ARON, 1987, p. 306)

O juízo que Aron faz de Weber em particular merece nossa atenção, haja vista que sem dúvida este foi o autor que mais o influenciou: “(...) sua doutrina leva, pelas visões de conjunto, a um relativismo absoluto, que exprime um ceticismo radical a respeito de toda filosofia” (ARON, 1987, p. 289).

Os limites dessa solução levaram Aron a tentar formular outras saídas mais satisfatórias. Em 1946, num artigo intitulado “La philosophie de l’histoire” (ARON, 1961), Aron afirma: “O relativismo histórico é superado a partir do momento em que o historiador deixa de pretender um distanciamento impossível, reconhece seu ponto de vista e, por conseguinte, coloca-se em posição de reconhecer as perspectivas alheias” (ARON, 1961, p. 21). Todavia, como nota Sylvie Mesure, a superação do relativismo desenvolveu-se na obra de Aron, ao menos de maneira implícita, no sentido da formulação de valores universalizáveis:

Na medida em que, contra o positivismo, se reconheceu que o trabalho interpretativo supõe escolhas, decisões inseparáveis dos valores do historiador, a própria possibilidade de reconhecer a uma interpretação uma validade maior do que a uma outra parece suspensa no reconhecimento de alguns valores como suscetíveis de orientar de maneira menos parcial a reconstituição: uma interpretação será tanto mais objetiva quanto ela parecerá orientada para valores que possam em direito ser partilhados pelo conjunto da humanidade. Tal nos parece ser a formulação última à qual a obra de R. Aron conduziu o problema da objetividade histórica. (MESURE, 1986, p. 476)

Assim, se a superação do positivismo exige que o pesquisador, ao reconstruir a história, supere a ilusão objetivista e o monismo interpretativo, a superação do relativismo exige

que essa reconstrução seja pautada não, por assim dizer, por uma curiosidade aleatória, mas que formule questões passíveis de serem consideradas universalmente válidas. A superação do relativismo histórico remete, pois, a uma história universal. A conclusão da história inacabada que é o homem seria a “conciliação da humanidade e da natureza, da essência e da existência” (ARON, 1986b, p. 429).

Entretanto, sustentar filosoficamente a possibilidade dessa superação exigiria um grande esforço intelectual de Aron, a ponto de ele mesmo julgar posteriormente que o resultado não era plenamente satisfatório e que era preciso corrigir o excessivo relativismo atribuído à *Introduction* (ARON, 1986, p. 167). A superação do relativismo, proposta por Aron na *Introduction*, desdobrava-se em duas variantes: ou supera-se o relativismo por meio da decisão, corroborada pela reflexão mas condicionada historicamente, já que limitada pelo conhecimento sempre parcial que temos da realidade; ou por meio da própria reflexão da humanidade em devir como âmbito no qual a superação apresenta-se progressivamente (ARON, 1986b, pp. 401-37). A primeira solução nos leva à pergunta: a “História” que Aron apresenta das relações internacionais ainda é válida? Suas escolhas e decisões ainda se justificam? As profundas mudanças que se processaram no mundo após a sua morte requerem uma retificação na sociologia das relações internacionais que ele formulara ou ela ainda permanece aplicável à nova situação? A segunda solução, por sua vez, nos remete novamente à “ideia” de uma história universal. O estudo da alternância de paz e guerra articula-se com as ideias kantianas de paz e de sociedade civil perfeita (o reino do direito), enquanto fins da razão. Cabe, então, indagar se essa articulação confere à reflexão aroniana a objetividade histórica possível nos estreitos limites do conhecimento humano. O estudo da alternância de guerra e paz logra superar o relativismo ou manifesta apenas mais

uma perspectiva (ocidental, francesa e judia) na “pluralidade de interpretações possíveis”?

O colapso da União Soviética, e sua reconversão ao modelo ocidental de sociedade industrial, põe fim também à bipolaridade. Embora a Rússia seja ainda uma potência nuclear, sua zona de influência declinou consideravelmente e classificar o mundo como multipolar parece hoje mais apropriado. Com o fim da URSS, os EUA têm, ao mesmo tempo, mais margem de manobra diplomático-estratégica e menos motivação para agir, tendo em vista que não há mais a hostilidade político-ideológica e os dois gigantes do socialismo são hoje economias de mercado. Nesse sentido, a chamada burguesia gerencial faz as vezes dos diplomatas e adidos militares. Teria o sistema interestatal perdido sua primazia nas relações internacionais? Seria o caso de fundamentar a sociologia das relações internacionais em outras bases? O sistema interestatal, a unidade diplomático-estratégica da política externa e o risco de guerra teriam perdido a importância? Talvez não seja possível nem adequado dar uma resposta categórica a essas questões.

Primeiramente, é preciso considerar que com o fim da bipolaridade o risco de guerra diminuiu em algumas regiões, mas aumentou em outras. Nas regiões em que o risco de guerra aumentou, a definição diplomático-estratégica da política externa está na ordem do dia. Porém, em muitos casos, o Estado já não protagoniza a guerra, e os beligerantes buscam não o seu fim, mas sua continuidade para “viver da guerra”. A guerra passa a ser um meio de vida e não apenas da política o que nos obriga a reconsiderar a teoria clausewitziana da guerra (MEI, 2013; MÜNKLER, 2005). Nas regiões em que o risco de guerra diminuiu ou pode até ser considerado nulo, parece haver espaço para virtualmente todo tipo de transação internacional. Todavia, não podemos descartar a hipótese de que o esgotamento de recursos naturais essenciais, a fome e diásporas provocadas por distúrbios climáticos ou

perseguições religiosas turvem esse cenário relativamente pacífico. Com efeito, com o aprofundamento da crise econômica iniciada em 2008, os conflitos se intensificaram em muitas regiões do mundo. Além disso, embora os tratados internacionais estejam ganhando força, a definição do Estado como único detentor do monopólio de violência legítima dentro de determinadas fronteiras permanece válida. Porém, se as relações interestatais não perderam sua importância no mundo atual, tudo indica que ao menos perderam sua centralidade: não é mais possível definir o campo diplomático mundial a partir da hostilidade declarada ou velada entre os dois superestados. Talvez seja demasiado até considerar a existência de um “campo diplomático mundial”, pois embora haja problemas essencialmente mundiais, tais como o aquecimento global e o efeito estufa, seus efeitos, lamentavelmente, ainda são muito débeis na agenda internacional. Em suma, ao que parece, embora a teoria aroniana das relações interestatais ainda seja válida, sua aplicação é atualmente mais limitada. A sociedade mundial tornou-se tão complexa que talvez seja necessário usar de mais cautela ao falar em teoria das relações internacionais.

Por outro lado, toda obra de Aron definiu-se no pós-guerra por “escolhas” e “decisões” que não mais se justificam. Com efeito, Aron engajou-se, em 1947, pelo bloco ocidental e, abandonando o socialismo, tornou-se mais e mais liberal com o passar dos anos. Ao posicionar-se pelo bloco ocidental, Aron optava pela “democracia” e pelo “pluralismo” em detrimento dos regimes “totalitários” e “monocráticos” impostos pela União Soviética, sempre frisando, entretanto, que se posicionava por um entre dois modelos imperfeitos de sociedade industrial. Entretanto, esse engajamento de Aron ocorre no período que Hobsbawm denominou “era de ouro” do século XX, época em que a industrialização é crescente em boa parte do mundo ocidental, os países semiperiféricos modernizam-se, a Europa se recupera da Segunda Guerra Mundial com o auxílio dos Estados Unidos e os direitos políticos, sociais e econômicos

avançam. Hoje, ao contrário, assistimos a uma crise econômica brutal que abala os fundamentos ideológicos do neoliberalismo, ao esgotamento de um modelo de exploração intensiva da natureza paralelamente a um contraste abominável entre países devastados pela fome e miséria e uma elite que consome muito mais do que é sustentável do ponto de vista ambiental. É derrisório afirmar que o capitalismo ocidental é o sistema econômico menos pior de sociedade industrial ou que as democracias ocidentais (na verdade, plutocracias eleitorais) são os regimes políticos menos piores. A atual conjuntura exige uma severa crítica dos sistemas econômicos e regimes políticos atuais, e não o combate quixotesco aos velhos moinhos e aos fantasmas do passado.

A obra de Aron inspira e exige muito mais que sua cômoda classificação entre os teóricos “realistas” das relações internacionais sugere. A exigência de superação do relativismo nos obriga a criticar as “patriotadas” e ir muito além do prosaísmo das leituras ingênuas e dogmáticas da realidade. Porém, se a formulação teórica dessa exigência parece plausível, como na prática logramos tal superação? Deixo ao leitor que procure uma resposta para essa indagação.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. *La société industrielle et la guerre. Suivi d'un Tableau da la diplomatie mondiale en 1958*. Paris: Plon. 1958.

ARON, Raymond. “L’aube de l’histoire universelle”. In: *Dimensions de la conscience historique*. Paris: Plon. 1961.

ARON, Raymond. *La sociologie allemande contemporaine*. Paris: PUF. 1961b.

ARON, Raymond. "Qu'est qu'une théorie des relations internationales?" In: *Études politiques*. Paris: Gallimard. 1972. Também disponível no sítio: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1967_num_17_5_393043>. Último acesso em 25/2/2009.

ARON, Raymond. *O espectador engajado: Entrevistas com Jean-Louis Missika e Dominique Wolton*. Tradução de Clovis Marques. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1982.

ARON, Raymond. *Mémoires*. Juliard, 1983.

ARON, Raymond. *Memórias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1986.

ARON, Raymond. *Introduction à la philosophie de l'histoire: Essai sur les limites de l'objectivité historique*. Nouvelle édition revue et annotée par Sylvie Mesure. Collection Tel, n. 58. Paris: Gallimard. 1986b.

ARON, Raymond. *La philosophie critique de l'histoire: Essai sur une théorie de l'histoire*. Nouvelle édition revue et annotée par Sylvie Mesure. Paris: Julliard. 1987.

ARON, Raymond. *Chroniques de Guerre*. Paris: Gallimard. 1990.

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy. 2004.

COLQHOUN, Robert. *Raymond Aron (Vol. 1: The Philosopher in history, 1905-1955)*. London: Sage. 1986.

FREUND, Julien. "Introduction". In: WEBER, Max. *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Plon. 1965.

HOFFMANN, Stanley. "Raymond Aron et la theorie de las relations internationales" In: *Politique étrangère*, Volume 48, Numéro 4. 1983. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_1983_num_48_4_5707>. Último acesso em 15/7/2008.

LEBRUN, Gérard. "A aporética da coisa em si". In: *Sobre Kant*. São Paulo, Iluminuras. 2001.

MEI, Eduardo. *Teoria da história e relações internacionais: dos limites da objetividade histórica à história universal em Raymond Aron*. Franca: Unesp. 2009. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/poshistoria/emei.pdf>>.

MEI, Eduardo. "Estado, Guerra e Violência: as 'novas guerras' e suas implicações para a teoria clausewitziana da guerra". In: MEI, E. & SAINT-PIERRE, H. P. Paz e Guerra: *defesa e segurança entre as nações*. São Paulo: Unesp. 2003.

MESURE, Sylvie. "De l'antipositivisme à l'antirelativisme. Raymond Aron et le problème de la relativité historique". Paris: Julliard, Commentaire, Automne, volume 9/numéro 35. 1986.

MÜNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras: Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI. 2005.

SIRINELLI, Jean-François. "Raymond Aron avant Raymond Aron (1923-1933)". *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, Volume 2,

Numéro 2. 1984. p. 15-30. Também disponível no endereço: <http://www.persee.fr/showPage.do?urn=xxs_0294-1759_1984_num_2_1_1666>. Último acesso em 10/8/2013.

SIRINELLI, Jean-François. *Deux intellectuels dans le siècle, Sartre et Aron*. Paris: Fayard. 1995.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica. 1997.

ROUSSEAU E OS ESCRITOS SOBRE A PAZ PERPÉTUA, DO ABADE DE SAINT-PIERRE: CRÍTICAS E APROXIMAÇÕES

Evaldo Becker

Professor Adjunto II do Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Sergipe – UFS. É Professor do quadro permanente do Mestrado em Filosofia da UFS. É professor colaborador junto aos mestrados do Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA-UFS e História da Filosofia, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. É Pós-Doutor em Filosofia pela USP – Universidade de São Paulo (2008-2009) com bolsa concedida pela FAPESP (Projeto: Rousseau: a construção do Estado-Nação e as organizações supranacionais). Doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo – USP (2008) com a tese intitulada “Política e Linguagem em Rousseau”, projeto financiado

com bolsas da CAPES e CNPq. Realizou Estágio de Doutorado junto à Equipe Jean-Jacques Rousseau da Universidade de Paris IV – Paris Sorbonne, com bolsa concedida pelo CNPq. É Mestre em Filosofia pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB (2003) com bolsa concedida pela CAPES. Possui Graduação em Filosofia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI (2000). Foi Coordenador Científico da Associação dos Pesquisadores Brasileiros na França – APEB-Fr. É membro da Associação de Estudos da Defesa – ABED. É membro da Associação Brasileira de Estudos do Século XVIII – ABES 18. Atualmente coordena os projetos: “Rousseau e as Relações Internacionais na Modernidade” (Financiado pelo Edital Universal do CNPq e pelo Edital de Primeiros Projetos da FAPITEC/SE) e: “Ética socioambiental nas comunidades tradicionais do Baixo São Francisco no Estado de Sergipe” (Financiado pelo Edital de Ciências Humanas do CNPq) Tem experiência na área de Filosofia, com ênfase em Ética, Ética Ambiental, Filosofia Política, Filosofia da Relações Internacionais, Filosofia da Guerra e Filosofia do Século XVIII.

É possível aos homens viver em paz.

(Saint-Pierre, 2003, p. 17)

A epígrafe acima citada é apresentada no primeiro dos sete Discursos que integram o *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*, de autoria do Abade de Saint-Pierre (1658-1743). Esta obra, publicada pela primeira vez em 1713, insere-se conforme notaram vários comentadores, na corrente daqueles que propõem uma lógica racional, de fundamento jurídico, para a solução dos conflitos internacionais existentes entre as nações. O projeto do Abade de Saint-Pierre pode ser considerado como o primeiro Projeto sistematizado de União Europeia, que foi redigido e proposto no primeiro quarto do século XVIII, mas que será debatido ao longo de todo o século, seja nele mesmo ou através de seu resumo, elaborado pelo filósofo genebrino, Jean-Jacques Rousseau.

A proposta de uma União Europeia, que é enfatizada nestes termos pelo autor ao longo do Projeto, insere-se, conforme ele mesmo adverte, na continuidade de uma longa tradição de estudos que pretendiam estabelecer uma paz permanente entre os povos da Europa; e mais precisamente, do projeto que Henrique IV e seu funcionário Sully haviam esboçado no século XVII. Tal empreendimento, para além de ser um esforço de unificação política, está ancorado em uma clara perspectiva religiosa, dado que a pretensa União Europeia seria antes de tudo uma união da cristandade. É o que fica claro desde o Prefácio, onde o autor

afirma: “Meu objetivo é propor maneiras de tornar perpétua a Paz entre todos os Estados Cristãos” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 3).

Saint-Pierre critica o sistema de equilíbrio de poder, que é chamado por ele de “sistema da guerra”, pois segundo ele, tal sistema só produziu guerras desde o momento em que fora instituído. Este sistema de Equilíbrio é frágil e dispendioso e torna os Estados europeus semelhantes às pequenas “sociedades selvagens” das Américas ou aos “tristes” povos africanos. Vejamos as próprias palavras do abade pacifista:

Nesse estado, encontram-se os chefes de famílias selvagens, que vivem sem leis; essa é a situação dos pequenos reis africanos, os infelizes caciques, ou os pequenos soberanos da América. Essa é também a situação atual de nossos Soberanos da Europa: como não possuem ainda qualquer Sociedade Permanente entre si, não existe lei alguma que sirva para decidir sem Guerra suas divergências. (SAINT-PIERRE, 2003, p. 19).

Como se pode verificar, é a ausência de uma sociedade permanente que torna tão desgraçada as relações externas dos países da Europa. Tal situação de anomia nas relações internacionais, só é capaz de perpetuar as guerras sobre as quais a experiência histórica nos informa a todo instante. Tal situação não é transitória ou contingencial, mas estrutural, e segundo o abade, “desde que existem Soberanos no mundo, a Guerra não deixou de existir” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 21). Contudo, se tal história é amplamente conhecida, e inquestionável, ela não é, em seu entender, de forma alguma, insuperável. Este “sistema da guerra” deveria ser substituído pelo “sistema da paz” ou “sistema de arbitragem” que poderia ser alcançado através de uma “Sociedade permanente” assinada pelos “soberanos” ou “príncipes cristãos”. Optando-se pela via da arbitragem dos conflitos, resolver-se-ia

“absolutamente e para sempre todas as controvérsias, dirimindo para sempre as pretensões” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 22). Pela via da guerra, ao contrário, “não é possível jamais eliminar as pretensões recíprocas desses homens que vivem sem leis, isto é, os Soberanos, senão mediante o aniquilamento da fortuna e da Casa de um dos pretendentes” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 22).

Mesmo almejando tão nobres objetivos e se dispondo a apresentar formas de resolver definitivamente os problemas decorrentes da “peste da guerra”, o fato, conforme salientam os comentadores do Projeto, é que este se tornou conhecido, em grande medida, via o extrato e o julgamento realizados por Rousseau, na segunda metade do XVIII. Vejamos mais detidamente, alguns detalhes referentes às circunstâncias da composição dos escritos acima citados e às principais ideias que estes nos apresentam, para em seguida examinarmos mais detidamente o teor das críticas de Rousseau ao abade, sobretudo, no que concerne a possível perda de soberania e liberdade por parte dos povos cujos Estados viessem a se tornar signatários do referido projeto. Os principais textos a serem analisados são o *Extrato* e o *Julgamento* de Rousseau e o *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*, de Saint-Pierre.

As circunstâncias do recebimento e do tratamento dado aos textos do Abade de Saint-Pierre são relativamente bem conhecidas. Rousseau mesmo nos informa sobre elas em suas *Confissões* e através de suas correspondências com amigos e editores. Alguns comentadores também retraçam os passos de Rousseau no acesso aos textos e ao próprio Abade que ele teve a oportunidade de conhecer quando o clérigo se aproximava do fim de sua vida. Vejamos esta passagem de Ramel e Joubert acerca do que viemos falando:

No fim do ano de 1747, ele (Rousseau) acompanha Mme. Dupin à Chenonceaux, trabalhando em diferentes projetos e principalmente sobre as notas reunidas pelo abade de Saint-Pierre. Mas não foi senão em outubro de 1754 que Mme. Dupin propõe à Rousseau realizar um verdadeiro resumo do projeto do abade sobre a paz perpétua. Esta solicitação sugerida pelo abade de Mably consistia em fazer uma versão resumida das obras do autor morto 'a fim de lhes tornar mais cômodas à leitura'. Rousseau torna-se então beneficiário dos arquivos do abade. (RAMEL et JOUBERT, 2000, p. 37. Nossa tradução)

Tendo ficado como depositário dos papéis do Abade com vistas à sistematização e publicação dos mesmos, Rousseau recebe na primavera de 1756, os 17 volumes das obras políticas e morais e ainda seis caixas com manuscritos que são listados com precisão pelo depositário. Ele narra no capítulo IX das Confissões, o estado de espírito em que se encontrava ao receber os documentos e a desilusão em face do que descobrira:

Eu supunha que existissem tesouros nos manuscritos que me dera o conde de Saint-Pierre. Examinando-os, vi que não eram mais que a coleção das obras impressas do seu tio, anotadas e corrigidas por seu punho, com outras pequenas peças inéditas. (...) O velho abade tinha mais espírito do que eu supusera; mas o exame profundo das suas obras sobre política só me mostrou uma visão superficial, projetos úteis mas impraticáveis, graças à ideia, de que o escritor nunca se pôde libertar, de que os homens se conduzem mais por suas luzes que por suas paixões. A alta opinião que ele tinha dos conhecimentos modernos lhe fizera adotar esse princípio da razão aperfeiçoada, base de todos os estabelecimentos que ele propunha, e fonte de todos os seus sofismas políticos. (ROUSSEAU, Confissões, 2008, l. IX, p. 385)

Percebendo já de início, as divergências entre seu próprio pensamento e o do autor do Projeto de paz perpétua, Rousseau é colocado frente a um dilema ético. Tendo em vista que recebera os papéis no intuito de homenagear a memória do velho Abade, somado ao fato de que não só aceitara a incumbência, mas que a teria mesmo solicitado, não poderia criticar excessivamente estes escritos. Tal fato leva-o a tomar a decisão de separar as ideias do abade no *Extrato* e as suas próprias posições no *Julgamento*. Mas mesmo esta divisão será negligenciada visto que no *Extrato* Rousseau acaba por misturar algumas de suas próprias concepções às de Saint-Pierre, conforme ele mesmo afirma nas *Confissões* (ROUSSEAU, OC, I, p. 408). Entretanto, mesmo sem concordar com as conclusões do velho Abade, ele não deixa de elogiar e enaltecer o objetivo do mesmo. Vejamos:

Como nunca preocupou o espírito humano projeto mais grandioso, mais belo e mais útil do que o de uma paz perpétua e universal entre todos os povos da Europa, nunca um autor mereceu do público maior atenção do que aquele que propõe meios para por em execução tal projeto.
(ROUSSEAU, *Extrait*, OC, III, p. 563)

É com estas gentis palavras que Rousseau inicia o *Extrato do Projeto de paz perpétua*. Entretanto, após afirmar que não poderia recusar “essas linhas ao sentimento que o dominava”, trata-se agora de “pensar friamente”. E tanto no *Extrato* quanto no *Julgamento* e mesmo nas *Confissões*, Rousseau expõe as dificuldades relativas ao projeto em questão e os equívocos nos quais o abade incorria. O que resta evidente, conforme Ramel, é o caráter utópico da obra do Abade. Mas vejamos primeiramente os temas importantes que justificam o empreendimento.

Não se precisa ter mediado longamente sobre os meios de aperfeiçoar um governo qualquer para perceber dificuldades e embaraços que se originam menos de uma constituição do que de suas relações externas, de maneira que a maioria dos cuidados que se deveriam consagrar à sua polícia, é-se obrigado a dedicar à sua segurança, e mais cuidar de pô-lo em condições de resistir aos outros do que torná-lo perfeito em si mesmo. (...) posto que, encontrando-se cada um de nós em estado civil com nossos concidadãos e, com o resto do mundo, em estado de natureza, só prevenimos as guerras particulares para inflamar as guerras gerais, mil vezes mais terríveis; e unindo-se a alguns homens, realmente nos tornamos inimigos do gênero humano? (ROUSSEAU, Extrait, OC, III, p. 564)

A descrição daquilo que Rousseau designa tanto no *Emílio* quanto nos *Princípios do direito da guerra* como sendo o estado misto em que internamente seguimos as leis estabelecidas, mas que externamente não possui qualquer regra de conduta que dirija a força das potências em conflito reaparece aqui. Este estado seria o pior de todos, visto que: ou fizemos muito em nos associarmos a alguns homens formando as sociedades particulares, ou fizemos muito pouco em não avançarmos rumo ao estabelecimento de leis que rejam as relações entre os Estados. O problema estaria, nos parece, em saber qual é o alcance que podem ter as ligas federativas. Poderiam elas ser estendidas a todas as nações do globo tal como sugerirá Kant, no final do século?

No capítulo II da primeira versão do *Contrato social*, ao tratar daquilo que se chamou, “Sociedade geral do Gênero humano” ou “Cosmópolis”, Rousseau exporá seu ceticismo em relação à possibilidade de uma sociedade mundial, dado que os povos possuem costumes distintos e que dificilmente poderiam formar em nível mundial, um equivalente da “vontade geral” que é a

responsável por indicar legitimamente a direção na qual devem ser conduzidos os assuntos internos dos Estados bem constituídos. Como paliativo à ausência de uma sociedade geral, Rousseau sugere que através de novas associações, procuremos corrigir a ausência da associação geral. E que busquemos na “arte aperfeiçoada a reparação para os males que a arte começada causou à natureza”. Esta ‘arte aperfeiçoada’ seria justamente a possibilidade de por meio de ligas e tratados internacionais, suprir de certo modo a ausência manifesta da dita ‘sociedade geral do gênero humano’. Tais questões serão examinadas por Rousseau nos escritos sobre o Abade de Saint-Pierre, que acabaram servindo para que o próprio Rousseau desenvolvesse as ideias relativas ao Direito Público Internacional, na época designado de Direito das Gentes.

Sobre os meios possíveis de serem utilizados com vistas a evitar ou remediar a difícil situação na qual se encontram os Estados, Rousseau, na esteira das ideias de Saint-Pierre, sugere no *Extrato*, que sejam instituídas associações federativas, que:

(...) unindo os povos por laços semelhantes aos que unem os indivíduos, submetta igualmente, uns e outros, à autoridade das leis. Aliás, esse governo parece preferível a qualquer outro, porque compreende ao mesmo tempo as vantagens dos grandes e dos pequenos Estados, porque fora dele é temido por seu poderio, porque nele as leis estão em vigor, e porque é o único a conter igualmente os súditos, os chefes e os estrangeiros. (ROUSSEAU, Extrait, OC, III, p. 564)

Rousseau, nos parece, concorda com Saint-Pierre acerca da ideia segundo a qual, se faz necessário o estabelecimento de leis que possam reger as relações externas dos Estados. Leis que possuam sanções e a possibilidade efetiva de estabelecimento de um ordenamento jurídico. No *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*, o autor afirma ser a falta de arbitragem permanente suficientemente interessada na execução de suas decisões e

suficientemente forte para fazer com que sejam executadas “a única e verdadeira causa de todas as guerras” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 77).

Tal temática, qual seja, a da ausência de sanções que transforma a quimera do direito das gentes em verdadeira legislação, também será anunciada pelo filósofo genebrino nos *Princípios do direito da guerra*. Qual seria então o ponto de atrito que leva Rousseau a considerar utópico e fantasioso o projeto do Abade? O que Rousseau mesmo adianta é que Saint-Pierre sofria daquilo que poderíamos designar como sendo a “loucura da razão”. O problema do velho pacifista, tal como é apresentado ao final do *Extrato* foi o de ter sido “sábio no meio de loucos”.

Apesar de considerar o Projeto de Saint-Pierre ‘sapiientíssimo’, Rousseau ressalta que o problema seria o dos meios apresentados pelo autor para implementá-lo, pois ele “pensava ingenuamente que bastava reunir um congresso, nele propor seus artigos, subscrevê-lo e tudo estaria concluído. Convenhamos em que esse homem de bem, em todos os projetos, discernia nitidamente o efeito das coisas uma vez estabelecidas, mas raciocinava como criança quanto aos meios de estabelecê-las”. Rousseau, expressa sua descrença na concepção antropológica de Saint-Pierre. Este não teria sabido ler corretamente os corações e mentes dos homens. Vejamos o que escreve o autor nas *Confissões*:

Esse homem raro, honra do seu século e da sua espécie, e o único talvez, desde que existe o gênero humano, que não teve outra paixão que não a razão, só fez entretanto caminhar de erro em erro em todos os sistemas, porque quisera tornar os homens semelhantes a ele, em vez de tomá-los tais como são, e continuarão a ser. Só trabalhou para seres imaginários, pensando trabalhar para os contemporâneos. (ROUSSEAU, *Confissões*, 2008, l. IX, p. 385)

Contudo, apesar de Rousseau afirmar que o Abade raciocinava em excesso ou mesmo que considerava necessário para o sucesso de seu Projeto, fazer os homens se conduzirem pela razão, o que fica explícito na leitura do projeto mesmo de Saint-Pierre é a preocupação do abade em tomar os homens tal como são e não como deveriam ser. Vejamos:

Terei partido de outro pressuposto, a não ser o de que os Príncipes pensam em seus interesses, e o de que são suficientemente esclarecidos, ainda que às vezes se enganem? Não será isso construir com base na Natureza tal como ela é, sobre os homens tais como são, e não como deveriam ser? (SAINT-PIERRE, 2003, p. 265)

E ainda na sequência deste sexto discurso, Saint-Pierre, antecipando este tipo de acusação, e mostrando-se ciente de que são poucos os homens que pautam sua conduta pelas “máximas da religião” ou pelas “ideias da Filosofia”, afirma que por isso não se apoiou neste tipo de motivações que são privilégio de poucos. Nesse sentido, prossegue o clérigo:

(...) Confrontei paixão vulgar com paixão vulgar; desejo de crescer de uma forma com desejo de crescer de outras formas; desejo de conquistar e de invadir, fazendo valer suas pretensões, com o temor de ser invadido por um vizinho que por seu turno quererá fazer valer as suas; desejo de adquirir novas possessões com o temor de perder seu antigo patrimônio; desejo de elevar sua Casa com o receio de que ela seja expulsa do trono; desejo de aumentar a distinção de sua Casa entre as demais Casas soberanas com o temor da decadência da sua; desejo de obter maiores rendas mediante conquistas, com o desejo de rendas ainda maiores por meio da redução de uma prodigiosa despesa e do grande aumento do comércio (...). (SAINT-PIERRE, 2003, pp. 268-269)

Como podemos verificar nos textos, o velho abade, pretende não ter atribuído mais razão do que os homens pudessem dispor. Pretende ainda ter exposto discursos que visam às paixões humanas tais como o medo da perda de poder e território, o desejo de um aumento substancial nos lucros em função da não interrupção do comércio pelas guerras, a substituição das guerras pela arbitragem dos conflitos realizada por um sistema judiciário com efetiva capacidade de aplicação das sanções, etc. Penso que teríamos de procurar outros motivos que não apenas os indicados acima, para entendermos a real motivação da recusa de Rousseau em aceitar a racionalidade bem compreendida dos reis e príncipes.

Acreditamos que um dos principais motivos que levam ao descrédito ou mesmo ao temor de Rousseau em aceitar ou mesmo dar asas ao projeto de Saint-Pierre, seja o de como manter a autonomia interna necessária e evitar que a tentativa de estabelecimento de leis internacionais acabasse por se transformar em uma grande violência. Conforme Rousseau alerta ao final do Julgamento:

Nunca se veem ligas federativas estabelecerem-se que não por meio de revoluções e, com base nesse princípio, qual de nós ousaria afirmar desejável ou temível essa liga europeia? Talvez ela causasse, de pronto, mal maior do que aquele que não preveniria por muitos séculos. (ROUSSEAU, OC, III, p. 600)

O fato evidente na leitura do Projeto do abade é o extremo poder que os príncipes e governantes adquiririam sobre seus povos, afinal o objetivo do projeto não era apenas acabar com as guerras externas, mas principalmente com as guerras civis que em seu entender “são ainda mais perniciosas para os Estados do que as Guerras com países estrangeiros. No estabelecimento

da sociedade permanente, ficaríamos para sempre livres desses terríveis inconvenientes” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 140).

O problema parece ser justamente, que para implantar a dita União Europeia, na opinião de Rousseau, talvez se causassem maiores males do que aqueles que ela se propõe a sanar. O poder insuperável que seria concedido aos monarcas possibilitaria que estes se tornassem tiranos e desarmaria completamente os povos, que ficariam à mercê de seus chefes. Este temor da parte do genebrino possuía fundamentos legítimos, ele leu muito bem e meditou sobre passagens como estas de Saint-Pierre, nas quais ele confirma a necessidade de se optar pelo mal menor, que em sua opinião seria justamente privar o povo da possibilidade de qualquer insurreição, mesmo que este tivesse que se sujeitar aos desmandos de tiranos. Vejamos as passagens aludidas acima, nas quais o abade discorre sobre os perigos das tiranias estabelecidas a partir do “sistema da paz” em confronto com aquelas vigentes no “sistema da guerra”:

É verdade que a tirania é uma enfermidade à qual as monarquias estão sujeitas, e é também verdade que os Soberanos temem as sedições. Mas no Sistema da Guerra, esse temor praticamente não constitui freio contra os abusos de seu próprio poder. Pode-se, assim, dizer que não se deve temer menos as grandes tiranias no Sistema da Guerra do que no Sistema da Paz. Isso porque se no primeiro a segurança do Soberano repousa no número de soldados, no segundo sua segurança infalível repousa na proteção da União. Assim, para que o Soberano permaneça nos limites da razão, o freio do receio de sedição não é maior no Sistema da Guerra do que no Sistema da Paz. (SAINT-PIERRE, 2003, pp. 326-327)

Quando os súditos não têm como evitar a tirania, ou deter seu curso, a não ser por meio da sedição, da revolta e da Guerra civil, estes serão preservativos, remédios piores do que o próprio mal. Portanto, retirar dos súditos a possibilidade de usar de tal remédio significa retirar-lhes muito pouco; e um grande dom será retirar-lhes a tentação de utilizá-lo. Portanto, quanto a isso, o Sistema da Paz é bastante mais vantajoso para os povos do que o Sistema da Guerra. (SAINT-PIERRE, 2003, p. 327)

Passagens como estas evidenciam as falhas de um “sistema da paz” que cede muito aos poderosos e pede muito aos povos. Que parte da necessidade de uma moral de aceitação e de passividade, bem ao estilo dos clérigos, mas que contraria as posturas de um verdadeiro republicano. De qualquer forma, acreditamos que a comparação efetiva entre os escritos de Saint-Pierre e aqueles realizados por Rousseau podem nos ajudar a pensar os intrincados problemas relativos às tentativas de implementação de meios jurídicos legítimos para a solução das inevitáveis contendas que emergem cotidianamente entre os Estados. Se, conforme afirmava Saint-Pierre na passagem que citamos como epígrafe, “É possível aos homens viver em paz”, talvez seja possível extrair das leituras de Rousseau a ideia segundo a qual é possível aos homens reduzirem os altos níveis de belicosidade que reinam entre as potências. Para tanto, contudo, faz-se necessário que os próprios governantes estejam submetidos às leis e que o título de Soberano designe o conjunto do povo e não apenas os governantes.

Antes de finalizar, gostaria de tratar muito brevemente acerca da fortuna crítica dos escritos aqui analisados, haja vista que o Projeto para tornar perpétua a paz na Europa, de Saint-Pierre assim como o *Extrato* deste, escrito por Rousseau acabaram servindo como objeto de reflexão e crítica para vários e bons escritores, que se debruçaram sobre o problema das guerras e as tentativas de solução do mesmo. Tanto que as ideias dos dois autores

por mais diversas que fossem acabaram sendo consideradas em conjunto e prejudicando a compreensão precisa do que pertencia especificamente a cada um. Conforme salienta Ricardo Seitenfus, no Prefácio da tradução brasileira do *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa: Abbé de Saint-Pierre*:

A análise de Rousseau pode ser considerada, de fato, como um obituário, pois desde então o Projeto não se beneficiou de publicação integral. Somente no final do século XX, renasce o interesse pela obra do Abade, tentando-se estabelecer sua contribuição para a história do pensamento político e identificando-se a influência exercida, muitas vezes inconscientemente, na construção das instituições internacionais. (SEITENFUS, 2003, pp. XXIII-XXV)

A opção feita por Rousseau, de separar seu próprio pensamento no Julgamento crítico que fizera do Projeto do abade, e de autorizar a publicação de tal texto somente após sua própria morte acabou fazendo com que muitos dos leitores do *Extrato* ou resumo pensassem que de fato Rousseau esposara completamente as ideias do Abade, o que obviamente, para nós que dispomos de ambos os textos não é verdade.

Um dos primeiros a confundir os posicionamentos e toma-los como homogêneos foi Voltaire. Este, em uma carta endereçada ao médico Tronchin, escreve: “Eles (Saint-Pierre e Rousseau) disseram ‘A paz, a paz’, mas não havia paz alguma, e este Diógenes Rousseau propõe a paz perpétua” (VOLTAIRE; *Apud*, RAMEL, 2000, p. 35). Tal frase, que compara Rousseau ao cínico Diógenes, está presente na carta de Voltaire a Jean-Robert Tronchin de 19 de março de 1761; e como podemos ver, evidencia a percepção de Voltaire, segundo a qual Saint-Pierre e Rousseau eram proponentes do mesmo projeto de paz perpétua.

Estas ironias, vindas da pena de Voltaire, não foram ignoradas por Rousseau. Nas *Confissões*, obra autobiográfica começada em 1764 e finalizada somente em 1770, o cidadão de Genebra escreve acerca do Julgamento crítico dos textos de Saint-Pierre:

Tal opinião se acha ainda em manuscrito entre os meus papéis. Se algum dia vier à luz, ali verão como as zombarias e o tom cheio de suficiência com que Voltaire se referiu à obra me fizeram rir, a mim que via perfeitamente o alcance daquele pobre homem em assuntos políticos nos quais se metia a falar. (ROUSSEAU, 2008, l. X, p. 494)

O fato é que não apenas Voltaire, mas também Condorcet e o filósofo prussiano Immanuel Kant acabaram por tomar como homogêneas as posições de Rousseau e Saint-Pierre. Este último, ao escrever em 1784 a sua “ideia” de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita trata do lastimável estado de guerra existente entre as nações e tenta pensar acerca das possibilidades de se estabelecerem ligas federativas ou “Confederações de nações” que pudessem reduzir a sanha belicosa dos Estados, propiciando mais segurança e direito mesmo aos menores Estados do globo. Na sétima das nove proposições apresentadas neste opúsculo Kant escreve:

Tão fantástica quanto possa parecer, e embora, enquanto tal, se preste ao riso no Abbé de Saint-Pierre ou em Rousseau (talvez porque eles acreditassem na realização demasiado próxima dela), é a saída inevitável da miséria em que os homens se colocam mutuamente e que deve obrigar os Estados à mesma decisão (ainda que só a admitam com dificuldade) que coagiu tão a contragosto o homem selvagem, a saber: abdicar de sua liberdade brutal e buscar tranquilidade e segurança numa constituição conforme as leis. (KANT, 2003, pp. 13-14)

A constituição de uma confederação de nações, desta vez com alcance global, deveria servir como ideia reguladora para nossas tentativas de solucionar a belicosidade vivenciada entre os Estados. Como podemos perceber, Kant admite como sendo inevitável a constituição de instituições legais que regulem as ações perpetradas pelos Estados. E sabemos que este opúsculo, bem como àquele publicado em 1795, intitulado *À paz perpétua*, sofreram a influência dos escritos de Saint-Pierre e Rousseau (apesar de incorrer na mesma confusão de Voltaire acerca da homogeneidade das posições dos autores em tela) e foram fundamentais dois séculos mais para a constituição da Liga das nações e posteriormente da Organização das Nações Unidas.

Finalmente, o último autor que gostaríamos de mencionar, e que, assim como aqueles anteriormente examinados, também refletiu sobre o tema da guerra e das tentativas de sua superação foi Condorcet. No capítulo final do seu *Esboços de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*, ao criticar as guerras de conquista e ao examinar a possibilidade de se estabelecerem confederações perpétuas entre os Estados que visassem mais a manutenção da segurança do que a ampliação da potência, Condorcet, com o otimismo que lhe é característico escreve:

Instituições, mais bem combinadas do que esses projetos de paz perpétua que ocuparam o ócio e consolaram a alma de alguns filósofos, acelerarão os progressos dessa fraternidade das nações, e as guerras entre os povos, assim como os assassinatos, estarão entre essas atrocidades extraordinárias que humilham e revoltam a natureza, que imprimem um longo opróbrio ao país, ao século cujos anais foram maculados. (CONDORCET, 1993, p. 196)

Também Condorcet, apesar de tratar de temas semelhantes, não poupa de ironias os autores que “ocuparam seu ócio” com

projetos de paz perpétua. Contudo, apesar das ironias, apesar das confusões sobre o que pertence a um ou a outro dos autores, o que resta irrefutável, é que Saint-Pierre e Rousseau refletiram e escreveram acerca do cenário de violências e guerras que pairou durante suas vidas e que seus escritos serviram como objeto de reflexão e crítica para muitas das cabeças que, assim como eles, se esforçaram para reduzir a violência e propiciar maior paz e civilidade nas relações interestatais. Independente das críticas que podem ser feitas e da incompletude do pensamento destes autores, o que nos parece irrefutável é seu importante papel no pensamento e na construção dos conceitos que orientaram e continuam a orientar nossa reflexão sobre as relações internacionais, a guerra e a paz. Nesse sentido e para finalizar, considero que sempre orientaremos melhor e evitaremos erros desnecessários se tivermos em mente as grandes ideias que foram forjadas por estes clássicos do pensamento filosófico das relações internacionais.

REFERÊNCIAS

BASCHOFEN et SPECTOR. Introduction. In: *Principes du droit de la guerre; Écrits sur la paix perpétuelle*. Sous la direction de Blaise BASCHOFEN et Céline SPECTOR. Edition nouvelle et présentation de l'établissement des textes par Bruno BERNARDI et Gabriella SILVESTRINI. Textes commentés par B. Bascofen, B. Bernardi, F. Guénard et C. Spector avec la collaboration de G. Lepan et. G. Waterlot. Paris: Librairie Philosophique J. VRIN, 2008.

CONDORCET, Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, Marquis de. *Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*. Tradução de Carlos Alberto Ribeiro de Moura. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1993.

FONSECA JR., Gelson. As múltiplas dimensões do pensamento de Rousseau. (Prefácio). In: *Rousseau e as Relações Internacionais*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Tradução e prefácio de Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2008.

KANT, Immanuel. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Tradução de Rodrigo Naves e Ricardo Terra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAMEL, Frédéric et PAUL JOUBERT, Jean. *Rousseau et les Relations Internationales*. Paris: L'Harmattan, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Confissões*. Tradução dos livros I a X de Raquel de Queiroz, dos livros XI e XII, de José Benedicto Pinto. Bauru, SP: Edipro, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. In: *Obras J. J. Rousseau*, vol. II. Tradução de Lourdes Santos Machado. Rio de Janeiro-Porto Alegre-São Paulo: Editora Globo, 1962.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Extrait du projet de paix perpétuelle. Oeuvres complètes*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, 1964.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Jugement sur le Projet de Paix Perpétuelle. Oeuvres complètes*, t. III, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, 1964.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Oeuvres complètes*, t. I, II, III, IV e V. Paris: Bibliothèque de la Pléiade, 1959-1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Princípios do Direito da Guerra. Tradução de Evaldo Becker. *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 34, n. 1, p. 153-171, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/trans/v34n1/a09v34n1.pdf>>.

SAINT-PIERRE, Abbé. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Tradução de Sérgio Duarte. Prefácio de Ricardo Seitenfus. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

SEITENFUS, Ricardo. Prefácio. In: *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa: Abbé de Saint-Pierre*. Tradução de Sérgio Duarte. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

STELLING-MICHAUD, S. *Ecrits sur l'abbé de Saint-Pierre*. In: *Rousseau*: OC, III, p. CXX-CLVI.

TROUSSON, Raymond et EIGELDINGER, Frédéric S. (Orgs.). *Dictionnaire de Jean-Jacques Rousseau*. Paris: Honoré Champion, 2006.

PARTE II

**NOVAS CONFIGURAÇÕES DO PODER
NO SISTEMA INTERNACIONAL E
SEUS REFLEXOS SOBRE A POLÍTICA
INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA**

A NOVA PROJEÇÃO MARÍTIMA CHINESA E OS JOGOS DE PODER NA ÁSIA-PACÍFICO

Jorge Tavares da Silva

Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra (Portugal) e licenciado em Comércio Internacional pelo Instituto Superior de Ciências de Informação e Administração (ISCIA). Presidente do Observatório de Comércio e Relações Internacionais e coordenador do Departamento de Gestão e Relações Internacionais do ISCIA. Investigador no Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE). Professor Convidado de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho (Portugal). Membro Fundador do Observatório da China e membro da European Association for Chinese Studies (EACS). Coautor do livro *Em Bicos de Pés e de Olhos*

em Bico – Vivências e Convivências entre Chineses e Portugueses (Mare Liberum, 2012). Autor de múltiplos artigos, em capítulos de livros e revistas científicas, sobre a realidade política, económica e social chinesa.

*Keep a cool head and maintain a low profile.
Never take the lead – but aim to do something big.*
Deng Xiaoping¹

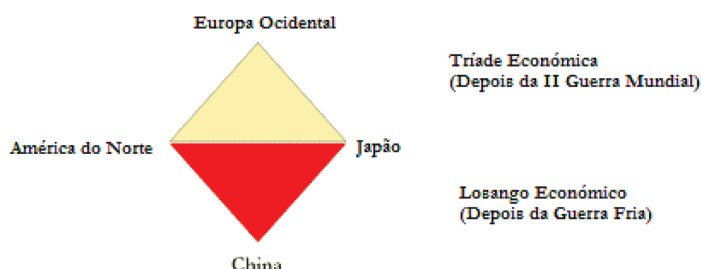
INTRODUÇÃO

Em 1985, Kenichi Ohmae afirmava que desde a II Guerra Mundial a economia global era dominada por uma “tríade comercial”, concretamente a Europa Ocidental, a América do Norte e o Japão. Os fluxos entre estes três polos representavam uma evidente superioridade tecnológica, financeira e comercial que se destacou no comércio internacional até ao início da década de 1990. Contudo, o despertar das novas economias emergentes, em especial aquelas que surgiram no contexto asiático, especialmente a China, marcaram uma alteração do ciclo económico hegemónico anterior. Uma parte significativa dos fluxos de mercadorias e matérias-primas globais sofreu um “desvio de comércio” importante para o mercado chinês, conferindo um novo formato à lógica de poderes. O final da Guerra Fria e o fenómeno da globalização favoreceram ainda mais este fenómeno, tendo decididamente a capacidade de deslocalizar o centro do crescimento económico mundial do ocidente para oriente. Neste contexto, a representação em triângulo dos fluxos dominantes do comércio internacional

¹ Declaração de Deng Xiaoping, Junho de 1989, citada em David Lampton (2008), *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds*, Londres: University of California Press, p. 16.

deixou de fazer sentido, devendo hoje ser representada por um losango, com um novo vértice apontado para a China (figura 1).

Figura 1: Configuração dos Fluxos Dominantes do Comércio Global



(criação do autor)

A República Popular da China (RPC) é hoje um ator com crescente protagonismo na diplomacia global, cujo compromisso do Partido Comunista Chinês (PCC) com a sustentabilidade econômica do país e as expectativas da sociedade civil chinesa, torna o processo de crescimento econômico irreversível. Uma possível redução acentuada no Produto Interno Bruto (PIB) ou um descontrole da especulação financeira são questões que poderiam colocar em causa o equilíbrio social e a própria sobrevivência do partido. A nova liderança do Partido Comunista Chinês (PCC) tem em mãos, por um lado, a tentativa de redução das disparidades nas condições socioeconômicas; por outro, assegurar o acesso aos recursos naturais e o controle das linhas de comunicação marítima (LCM). Encontramos um forte paralelismo entre os objetivos políticos traçados no interior das fronteiras chinesas e o comportamento do país no espaço exterior, com claras repercussões na segurança periférica. Os líderes chineses caracterizam as primeiras duas décadas deste século como sendo uma “janela de oportunidade”. Tanto as condições internas como externas serão importantes na

expansão do “poder compreensivo nacional” (*zonghe guoli*). Trata-se de um termo que compreende todos os elementos do poder de estado, incluindo a capacidade econômica, militar e a diplomacia (DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS, 2012, p. 15). Apesar de a China ser tradicionalmente considerada uma potência predominantemente continental, devido aos seus compromissos de crescimento, obrigou-se a traçar uma estratégia de segurança energética através da ligação ao mar. Os princípios teóricos de “potência marítima” que encontramos nos trabalhos de Alfred Mahan aparecem implicitamente nos novos propósitos geopolíticos chineses. Em sentido contrário, potências navais como aqueles que encheram de glória os povos da Europa, no passado, estão agora em franca decadência. Um exemplo claro é o desinvestimento que tem sido efetuado na *Royal Navy* inglesa, o que a torna manifestamente menor perante a Marinha Francesa, o que acontece pela primeira vez desde a Batalha de Trafalgar em 1805 (YOSHIHARA; HOLMES, 2010, p. 1).

O objetivo da RPC em aumentar e diversificar as fontes e as rotas de abastecimento e transporte de recursos naturais e de mercadorias tem uma clara repercussão na configuração geopolítica regional. Uma questão importante é saber se a projeção de poder no espaço internacional tem ou não implicações no equilíbrio de forças e colocado em causa a segurança internacional. As opiniões dividem-se: uns desvalorizam a capacidade militar daquele país e acreditam na versão oficial assente no projeto econômico de “ascensão pacífica” (*heping jueqi*), ou na sua versão mais recente de “desenvolvimento científico” (*kexue fazhan guan*); outros temem o ressurgimento da proeminência geopolítica que marcou a política externa chinesa durante a dinastia Ming. Muitos autores referem que o que estamos a sentir no sistema internacional mais não é que a recuperação de certa predominância sinocêntrica – *pax sinica* – que marcou a economia asiática até 1800.

Este artigo visa analisar quais são os grandes desafios para a segurança internacional provocados pela nova projeção marítima da China e as suas implicações no *puzzle* geopolítico regional. Começamos por examinar os desafios internos e externos que enfrentam a nova elite política do país e qual a percepção dos líderes chineses em relação à posição da China no mundo de hoje; depois, procuramos interpretar a forma como a China está a usar o mar na prossecução dos seus desideratos econômicos e políticos, para finalmente apontarmos para os efeitos da confrontação de poderes regionais provocados pela afirmação de Pequim.

A NOVA GERAÇÃO DE LÍDERES E A PERCEPÇÃO DA POSIÇÃO DA CHINA NO MUNDO

O ano de 2013 ficou marcado na agenda política chinesa pela chegada de uma nova geração de líderes – a quinta – liderada por Xi Jinping e Li Keqiang (2012-2022), em substituição de Hu Jintao e Wen Jiabao (2002-2012). Esta alteração política no topo da hierarquia do PCC é a mais desafiante para os destinos do país desde o programa de abertura de 1978. Cerca de 70% dos membros do Politburo, do Conselho de Estado e da Comissão Militar foram alterados (LI, 2011, 21). Resta agora avaliar de que forma esta alteração está a transformar os ditames políticos da China e a sua visão do mundo. Sabemos que a governação anterior, liderada por Hu Jintao ficou marcada por um estilo mais brando, baseada na procura de consenso, mas pouco efetiva na tomada de decisões. A liderança de Xi, assente no slogan do “sonho chinês”, pelo contrário, parece querer quebrar o ciclo e recuperar um tipo de governação centrada na figura do líder, mais interventiva, personalizada, adquirindo para si mais poder e autoridade. Uma das consequências imediata desta nova liderança foi o assumir publicamente da posição da China como uma potência global, e não

somente regional ou “parcial” como classifica David Shambaugh (GODEMENT, 2013, pp. 1-8; SHAMBAUGH, 2013). No entanto, para que Pequim ganhe uma dimensão global precisa primeiro de consolidar o seu poder no espaço geográfico mais próximo. Aguarda-se que o “renascimento chinês”, que nos faz lembrar o prognóstico de Napoleão de que “quando a China acordasse, o resto do mundo estremeceria”, continue a reforçar o seu potencial militar, particularmente naval. A verdade é que a diplomacia chinesa, atualmente estendida a todos os quadrantes do globo e envolvendo dinâmicas com todos os atores e organizações, tem vindo a defender um sistema internacional baseado na lógica multilateralista. Aqui entra em contradição o modelo unipolar americano, liberal, unipolar e interventivo, com o modelo de desenvolvimento chinês, multipolar e não interventivo nos assuntos internos dos estados. A estratégia de Pequim passa, por um lado, por projetar o país no mundo moderno através de uma intensa atividade diplomática de aproximação a nações com recursos naturais, por outro, um esforço sustentado em explorar e exercer “poder cultural” (XIAOGANG e LENING, 2009, p. 143). No mesmo sentido, a China tem projetado o seu *soft power* no exterior, fenómeno que Joseph S. Nye caracterizou pela primeira vez em 1990 (NYE, 2008, pp. 38-44; NYE, 2004, p. 5), acompanhando os elementos tangíveis tradicionais, classificador por *hard power*. A verdade é que a geopolítica ainda resiste a uma versão tradicionalista, assente em modelos clássicos de projeção de poder com bases terrestres, marítimas ou aéreas. O caso chinês é bem exemplo disto, em que se verifica a partilha de uma dose substancial e tradicional de *hard power*, assente no crescente reforço do equipamento militar, com uma nova estratégia de *soft power*, numa projeção global de “charme ofensivo” (KURLANTZICK, 2007, pp. 37-60). Comparativamente ao poder económico e militar, a propagação cultural tem efetivamente um custo inferior, embora

nem todos os aspectos daquela natureza produzam poder (BELL, 2008, pp. 19-20). A comida, a pintura, a medicina, as artes marciais são alguns dos elementos da matriz cultural chinesa que têm sido muito difundidos noutras culturas. A China na sua estratégia de envolvimento internacional participa ainda em missões de Paz das Nações Unidas, envolve-se em muitos diálogos regionais e globais multilaterais em organismos internacionais e projeta a sua cultura e língua através da abertura de Institutos Confúcio², numa estratégia em escala e intensidade que designamos por “sinoglobalismo” (SILVA, 2011, pp. 311-321). Uma das estratégias da China neste domínio foi a abertura massiva de Institutos Confúcio um pouco por todo o mundo. Começaram por ser criados em 2004, e ao fim de três anos já estavam abertos mais 140 em 36 países.

O Império do Meio tem apostado numa atitude de *low profile* na cena internacional, discreta, salientando com persistência as suas ambições pacíficas, enquanto imperceptivelmente vai ampliando o seu quadro de cooperação multilateral. A ideia foi manter o país numa atitude discreta na cena internacional, no que Deng Xiaoping referia como “don’t stick your head out”, não se envolvendo em temas políticos mais delicados (LEONARD, 2008, p. 9). Pequim tem tentado serenar a opinião pública internacional como a difusão de slogans propagandísticos tais como a “ascensão pacífica”, termo criado por Zheng Bijian, modificado para “desenvolvimento científico” ou mais recente ainda, por “desenvolvimento harmonioso”³. Neste último caso trata-se, na

2 Os institutos Confúcio funcionam como entidades “não lucrativas” em parceria contratual entre instituições de acolhimento de todo o mundo e o *Hanban*, uma agência sediada na RPC que supervisiona todo o processos e as atividades daqueles organismos. Glenn Anthony May, “Confucius on Campus: China’s ‘Soft Power’ and US Universities”.

3 A expressão “sociedade harmoniosa” apareceu pela primeira vez em Outubro de 2006 no editorial do jornal intelectual, *Nanfang zhoumou*. A ideia fora invocar o *Livro dos Analectos de Confúcio*, em que as pessoas exemplares procuram a harmonia (LEONARD, 2008, p. 88).

verdade, de um revivalismo confucionista, difundindo valores como a honestidade e a harmonia, incluindo a construção de relações estáveis entre as pessoas e o Governo (BELL, 2008, pp. 8-9). Mais do que nunca este país precisa dar continuidade ao seu projeto de modernização sem entrar em conflito com os seus parceiros locais. Fenômenos como a crise financeira em 2008, cujo epicentro ocorreu na Europa Ocidental, a mais severa desde o *crash* de 1929, (GARNAUT, 2009, p. 1), tem servido para evidenciar o seu papel de estabilizador do sistema internacional. À semelhança da crise asiática que assolou aquele continente em 1997-8, em que a China demonstrou uma enorme capacidade de resistência e foi mesmo o principal ator no apaziguamento dos mercados. A China pretende afastar-se do destino de outras potências do passado tal como o Japão e a Alemanha. Ao contrário do modelo de desenvolvimento defendido no Ocidente, baseado entre outros fatores, nas privatizações, descentralização, democratização e transparência o novo modelo assenta no socialismo de mercado e no princípio de não interferência política (BELL, 2008, pp. 8-9), O primeiro, defendido pelo Banco Mundial e pelo FMI, ficou conhecido por “Consenso de Washington”, ao passo que o segundo, por “Consenso de Pequim”. Este último está a obter muito boa receptividade em países com regimes ditatoriais⁴, conseguindo afastar investimentos ocidentais e oferecendo à China uma capacidade de entrada nos mercados muito favorável. A verdade é que este modelo não deixa de provocar alguma inquietação⁵ na opinião pública internacional, havendo mesmo autores que apontam a China como um “bluff pacífico” (WOLTON, 2008, pp. 113-132). Em parte, trata-se de um revivalismo do “perigo amarelo” que se alojou na cultura popular ocidental nos finais do XIX e início do século XX, motivado pela

4 Cf. Stefan Halper (2010) *The Beijing Consensus – How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Basic Books.

5 Cf. Jean-Luc Domenach (2008). *La Chine M'Inquiète*. Paris: Perrin.

emergente imigração chinesa. Ao que parece o Kaiser Guilherme II (1895) terá feito a primeira menção a este tipo de “perigo amarelo” (em alemão *gelbe gefahr*) curiosamente num momento histórico em que eram justamente as potências ocidentais a ocupar a China. Temia-se, tal como hoje, que a emigração daquele país pudesse arruinar os salários e os padrões de vida ocidentais.

A VIA MARÍTIMA NA PROJEÇÃO DO PODER DA CHINA

Torna-se imperioso notar que a China na sua história milenar quase sempre se afirmou como uma potência continental, preocupada, sobretudo, com as dinâmicas da sua fronteira euro-asiática. A sua propensão marítima foi comparativamente sempre limitada, e mesmo quando se mais afirmou neste domínio, teve uma expressão pouco mais que regional. Embora se conheça unicamente a operação contra a pirataria somali no Golfo de Áden, em 2009, uma intervenção naval singular fora do ambiente regional, há uma clara propensão da China em delinear um maior poder e controle sobre o espaço marítimo. Desde o processo de reformas e abertura ao exterior liderado por Deng Xiaoping, em 1978, que este país ficou submetido a novos patamares de exigência e alterou a lógica de poderes no espaço internacional. A partir de 2001, Pequim iniciou um processo de modernização militar enquadrado na lógica de *internal balancing*, isto é, numa estratégia de melhoria das capacidades de defesa, demonstração da determinação em proteger a soberania territorial e a consequente dissuasão regional em face das “interferências territoriais” (*lingthu ganrao*) dos Estados Unidos (CARRIÇO, 2012, p. 39). Desde 2010 a Marinha do Exército Popular de Libertação segue o programa de modernização tecnológica conhecido por “Alta Tecnologia Marítima”. Neste sentido, mantém instalados sistemas de radar e de escuta, missões de patrulhamento e de segurança, os quais permitem

monitorizar o tráfego naval, como, por exemplo, no Estreito de Ormuz, Malaca ou no Mar Árábico. Foi em 2006, que o anterior presidente Hu Jintao, chamou ao seu país, pela primeira vez, uma “potência marítima”, num discurso onde também salientou a importância de o Exército Popular de Libertação (EPL) construir uma “poderosa marinha popular” que pudesse defender “as missões históricas do país no novo século e nos novos patamares”. Salientou a necessidade de assegurar as Linhas de Comunicação Marítima (LCM) que estabelecem a ligação a países exportadores de energia no Oceano Índico. Também a nova liderança chinesa, nomeadamente o Primeiro-Ministro Li Keqiang, veio reforçar a ideia de “poder marítimo” associado à China (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2013, p. 15; TAIPEI TIMES, 2006, p. 1; YOSHIHARA; HOLMES, 2010, p. 1). Encontramos um claro paralelismo entre a visão estratégica da China moderna e os princípios geopolíticos desenhados por Alfred Thayer Mahan. Este almirante foi um dos maiores teóricos de geopolítica sobre as potencialidades do poder naval, tendo inclusivamente influenciado a visão estratégica da Marinha dos Estados Unidos no século XIX. Considerado como o Clausewitz do mar, por pensar sistematicamente a estratégia naval da mesma forma que o militar prussiano pensou a terrestre, Mahan salientou o elemento marítimo como sendo diferenciador na estratégia de uma nação (DEFARGES, 2012, pp. 43-45). Na obra *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783* (1890, p. 25), Mahan evidenciou o mar como “uma grande estrada, abundante e comum, na qual os homens poderiam livremente atravessar. Estas linhas não eram mais do que rotas de comércio, e as razões que as determinavam deveriam ser procuradas na história do mundo”. Para Mahan “o primeiro imperativo de qualquer poder naval seria o controle de pontos de apoio, de posições (portos, bases) a partir das quais as frotas poderiam circular nos oceanos” (DEFARGES, 2012, p. 43). Por outras palavras, as LCM tornaram-se

fundamentais, na medida em que é por intermédio delas que se processam os fluxos comerciais de matérias-primas e de recursos naturais. Em relação à China e às potencialidades da sua zona costeira, seria Mackinder no *The Geographical Pivot of History* a fazer uma referência mais concreta. Segundo ele, a China poderia “constituir um perigo amarelo à liberdade do mundo, apenas porque eles podem acrescentar uma frente oceânica aos recursos do grande continente”, uma vantagem que a Rússia não detinha (KAPLAN, 2012, pp. 228-229). Confirmou-se parcialmente a visão do autor, embora a visão estratégica dos recursos naturais não se esteja a verificar de dentro para fora mas o contrário.

Na China dos dias de hoje o abastecimento de recursos energéticos tornou-se um fator fundamental transformado em poder estratégico, estando em causa a sustentabilidade econômica, social e política do país. Este argumento justifica o esforço que Pequim está a empreender no domínio naval e no controle do espaço costeiro, o que segundo a doutrina de Mahan a coloca no patamar de potência marítima. Apesar das importantes jazidas de petróleo do país, desde 1993 deixou de ser autossuficiente em petróleo e passou a importar este recurso natural. Para este fato contribuiu o crescimento exponencial verificado desde o início da década de 1980, que obrigou ao aumento vertiginoso do consumo interno de energia. A sustentabilidade dos fluxos comerciais de importação e exportação da China está dependente da estabilidade do circuito marítimo de petroleiros, porta-contentores, navios de gás, entre outros. A economia aparece no centro das preocupações de Pequim e a sustentabilidade do crescimento. A China está em ebulição ao nível do consumo de energia, sendo o petróleo um bem de necessidade estratégica. Desde o final de 2003 a venda de automóveis está com um crescimento de 70%, o consumo de aço atinge 25% do total mundial; o minério de ferro, $\frac{1}{4}$ de todo o mundo e 40% de toda a produção mundial de cimento. A partir

do ano 2000 o Império do Meio tem sido responsável por 40% do aumento da procura mundial de petróleo, e no cômputo das importações em 2003, 60% foram de recursos naturais (SILVA, 2009, pp. 229-234). Segundo as projeções da Energy International Agency, a procura de petróleo deverá atingir 12,8 milhões de barris/dia em 2025 e as suas importações líquidas situar-se-iam a cerca de 9,4 milhões de barris/dia, o que confirma a centralidade da questão energética na política externa chinesa. Ao mesmo tempo, exerce uma grande influência no preço das matérias-primas nos mercados internacionais desencadeando uma guerra de preços, a que alguns classificam por “superciclo”. Para este panorama ajudou o advento de uma nova classe consumidora, com crescente poder de compra, e uma forte máquina industrial sedenta de matérias-primas. Ao mesmo tempo, um aumento significativo do lado da procura, conduziu ao desenvolvimento de projetos megalômanos que envolvem pontes, túneis, autoestradas com seis faixas de rodagem, barragens gigantescas, um programa espacial, entre outros. Toda a sociedade chinesa está em grande modificação, num processo gradual que tem passado pela descoletivização da agricultura, pela industrialização e urbanização rápidas, pelos movimentos migratórios para as zonas costeiras. No mesmo sentido, os governos regionais esforçam-se por mostrar a Pequim o produto das suas ações políticas, gastando fervorosamente recursos financeiros, ameaçando sobreaquecer irremediavelmente a economia e a destruir o equilíbrio ambiental. A China é presentemente o segundo maior consumidor de petróleo, logo a seguir aos EUA. Embora tenha seguido uma conduta apaziguadora no espaço internacional, tem vindo sutilmente a aumentar o seu quadro de cooperação de forma a servir a sua política de segurança energética, consolidando o poder e a modernização técnico-militar. É neste sentido que Pequim precisa manter uma forte rede de ligações de diplomacia econômica; além disso,

obriga-se a manter ou assegurar os fluxos de abastecimento. O que inicialmente poderá ser apenas uma estratégia inofensiva, assente em imperativos de segurança econômica, em médio prazo poder-se-á revelar como um jogo que implique intervenções pela defesa dos ativos energéticos. Sendo assim, a estratégia política de Pequim poderá ser associada ao adágio popular que diz que “não se importa que se ande devagar, desde que se ande para frente”, assente no calculismo e na persecução de uma esfera geopolítica sossegada, na sustentabilidade econômica e equilíbrio interno. Michael Swaine e Ashley Tellis (2000, pp. 97-98), apontam este modelo como sendo de “segurança compreensiva”, referindo que:

This strategy has undergone further changes, resulting in a modification and extension of the existing “weak-strong” state security approach of the modern era toward a highly “calculative” security strategy. The term “calculative,” in this context, does not refer to the mere presence of instrumental rationality, understood as the ability to relate means to ends in a systematic and logical fashion and which is presumably common to all entities in international politics, whether weak or strong.

A RPC é desde 2010 o principal construtor naval do mundo, apoiada pelas suas duas grandes empresas estatais, a China State Shipbuilding Corporation (CSSC) e a China Shipbuilding Industry Corporation. Todos os atores da região e correspondentes relatórios de defesa indicam como muito relevante a crescente e manifesta modernização naval chinesa. Destaca-se a construção do porta-aviões Liaoning apetrechado com modernos sistemas de radar, contendo caças J-15 e mísseis navais antiaéreos FL-3000N (JANE’S DEFENCE WEEKLY, 2012, p. 34). A China dispõe ainda de um ambicioso programa de aquisição e modernização naval, que inclui modernos submarinos nucleares, mísseis balísticos com

diversas funcionalidades operacionais, minas, aviões tripulados e não tripulados, contratorpedeiros, navios de patrulha, navios de assalto anfíbio, navios de assistência hospitalar e navios de suporte C4ISR⁶. Este sistema de informação sincronizada visa à inclusão de meios de Comando, Controle, Comunicações, Computador, Inteligência, Vigilância (*Surveillance*) e Reconhecimento (*Reconnaissance*) de forma integrada. O Exército Popular de Libertação (EPL) pretende usar o sistema C4ISR para as deficiências de integração de sistemas e coordenação das operações militares (DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS, 2012, p. 43). São ainda de destacar toda a formação e qualidade dos quadros, treino, exercícios e experiência, melhorias na manutenção e logística, reforço da doutrina naval, melhoria dos sistemas de informação e de guerra eletrônica (O'ROURKE, 2013, p. 3). A RPC mantém uma crescente vigilância nas 200 milhas marítimas da sua zona econômica exclusiva, incluindo um apertado controle ao “mapa das nove linhas” (*nanhai jiudian xian*) que envolvem as ilhas do Mar do Sul da China. Inclui-se, numa perspectiva mais alargada, a proteção das suas LCM entre a sua zona marítima exclusiva e o Golfo Pérsico, corredor por onde a China recebe grande parte dos seus recursos energéticos. Ao mesmo tempo, a China pretende desenvolver condições para uma eventual necessidade de evacuação de nacionais residentes em países do Sudeste Asiático. Pequim preocupa-se com alguns cenários regionais que podem despoletar conflitos mais sérios tais como a “questão de Taiwan”, mas também o colapso da Coreia do Norte, um conflito armado entre as duas coreias, e atos de pirataria ou terrorismo. Qualquer um deles pode afetar o acesso da frota mercante ao país através do estreito de Malaca ou outros estreitos indonésios (KAPLAN,

6 Na terminologia Anglo-saxônica, as siglas C4ISR significam *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance* e *Reconnaissance*.

2012, p. 713). É no quadro de relações externas que a China tem encetado aproximações aos países do continente africano, América Latina e ao médio oriente. O projeto sino-paquistanês de desenvolvimento do porto de águas profundas em Gwadar, no Paquistão, parece um sinal inequívoco das intenções de Pequim em assegurar os fornecimentos energéticos. O porto fica a apenas 400 quilômetros do Estreito de Ormuz, por onde passa o maior fluxo de abastecimentos petrolíferos do mundo (40%), isto é, cerca de 13 milhões de barris por dia. Mas as aspirações chinesas não se restringem ao *hinterland* portuário, procura o controle e vigilância de uma área muito mais alargada. Um relatório do Pentágono de 2005, denominado *Energy Futures in Asia*, elaborado por Booz Allen Hamilton, a pedido do secretário da defesa Donald H. Rumsfeld, a que o jornal *Washington Times* teve acesso, refere que a China está a adotar uma estratégia do tipo “colar de pérolas”. Trata-se de um plano assente na criação e desenvolvimento de bases regionais [com capacidade militar], que possam projetar o poder do país além-mar, e proteger os abastecimentos de energia. De acordo com o relatório:

China is building strategic relationships along the sea lanes from the Middle East to the South China Sea in Ways that suggest defensive and offensive positioning to protect China's energy interests, but also to serve broad security objectives. (GERTZ, 2005)

Aquela estratégia implica ainda o controle de outras “pérolas” na região: em Bangladesh, (Chittagong), onde a China tem um porto de atracagem para contêineres; no Mar do Sul da China, a RPC está a edificar algumas infraestruturas militares de apoio naval e de aéreo; em Mianmar [antiga Birmânia], um estado “satélite” junto ao inseguro Estreito de Malaca, e onde tem em desenvolvimento um projeto de ligação por oleoduto entre Sittwe e

a província chinesa de Kunming. Importa salientar que pelo estreito de Malaca, depois de contornar o território indiano, passam 80% dos *inputs* energéticos da RPC, em que está incluído a totalidade do petróleo proveniente do continente africano e outros recursos, sendo por este motivo um ponto de elevada vulnerabilidade. Esta região, junto ao porto de Cingapura, ainda recentemente apareceu mencionada como uma das mais perigosas do mundo, tendo sucedido vários casos de pirataria e ameaças de ataques terroristas. Para anular este problema, a China está a construir bases navais, a prestar assistência militar e a dotar os serviços de informações com tecnologias de informação. No Camboja, tem aumentado a cooperação militar e está a participar na construção do caminho de ferro que liga o sul da China ao mar. Na Tailândia, considera construir um canal que atravessasse o istmo de Kra que poderia libertar o tráfego de navios pelo estreito de Malaca. Fica claro que o estreitamento das relações diplomáticas chinesas no Médio Oriente, no âmbito da “diplomacia do petróleo”, reforçando-se a presença de Pequim em todo o circuito marítimo, desde o Golfo Pérsico até à costa chinesa. Esta estratégia facilita a manutenção da sua segurança interna através do recurso de fontes de energia e, segundo o Pentágono, debilitar a presença dos EUA naquele cenário. O Império do Meio vai fortalecendo o seu potencial militar na região através da obtenção ou construção de novos navios, mísseis cruzado, submarinos, com capacidades militares diferenciadas, criando, segundo o Pentágono, “a climate of uncertainty about the safety of all ships on the high seas” (GERTZ, 2005).

A CHINA E AS CONFRONTAÇÕES DE PODER NO ESPAÇO DA ÁSIA-PACÍFICO

O espaço geográfico correspondente à região da Ásia Pacífico tem um longo histórico de confrontações de poder, reclamações

de soberania, ameaças e conflitos armados. Há um conjunto de querelas permanentes, envolvendo atores locais como o Vietnã ou as Filipinas e outros globais, como os Estados Unidos. É ainda o lar de crescentes ameaças transnacionais, entre nações desenvolvidas e estados emergentes, regimes autoritários e democráticos. Tem sido palco de relações paradoxais, divididas entre crescentes dinâmicas de cooperação econômica e diálogos políticos; por outro, de fortes confrontações de poder e estado generalizado de insegurança. A verdade é que este é um dos elementos caracterizadores da região da Ásia-Pacífico, um sinal que contrasta com outros espaços de cooperação/integração econômica, tal como na União Europeia. A ascensão chinesa tem obrigado a um reajustamento de forças no espaço internacional, e conduziu particularmente a sua área de influência mais próxima a uma nova vaga de competição e ajustamentos. A economia chinesa passou a ter um efeito muito forte nos seus vizinhos, muito particularmente o Japão e a Índia. Ainda assim, ambos os países retiram também muitas vantagens da pujança econômica da China. A China promete continuar o seu percurso de crescimento, liberalização econômica e consolidação política. Este fato tem sido um fator adicional na “agitação das águas”, que se faz sentir não só pelo dinamismo comercial como também pelo ascendo militar. Neste sentido, o gigante asiático tem despertado sentimentos antagônicos, divididos entre a oportunidade e a ameaça. A criação de uma área de comércio livre entre a ASEAN e a China (2002) é o resultado disto mesmo. Se por um lado vem intensificar ainda mais as trocas comerciais regionais, tendo-se tornado a maior zona de comércio livre do mundo; por outro, faz temer ainda mais o domínio econômico chinês na região, sobretudo para os países menores da região como, por exemplo, o Vietnã. Podemos ainda acrescentar outras dinâmicas regionais como a Cooperação Econômica da Grande Sub-região do Mekong ou a Cooperação Econômica Pangolfo de Beidu

(CHEN, 2012, pp. 52-53). A China tem procurado desenvolver um novo mapa diplomático e geopolítico sem a participação de Washington. A China não aceita um mundo apenas centrado num G2 (China-EUA), antes um modelo multipolar de partilha de poder envolvendo uma diplomacia transversal e multilateral. Assumindo-se como uma voz importante dentro do G20, uma herança da Conferência de Bandung, tem em incentivado ainda a aproximação aos países de língua portuguesa, especialmente o Brasil e Angola, aproveitando o Fórum de Macau e a institucionalização dos BRIC, fóruns informais internacionais que servem os interesses políticos chineses (GASPAR, 2013, p. 124).

Sendo a Ásia-Pacífico a região do mundo com o crescimento mais rápido, com mais de 60% do PIB mundial, e possuindo metade do comércio mundial, muito impulsionado pela China, não admira que a administração Obama tenha considerado esta como pivô no quadro da sua diplomacia. É neste quadro que Washington tem vindo a reforçar o seu contingente militar na região, cooperando com os seus aliados, nomeadamente a Austrália, o Japão, a Coreia do sul e a Índia. De referir que os EUA colocaram 60% da sua frota, incluindo seis porta-aviões, na região da Ásia-Pacífico. A estratégia norte-americana visa reduzir a capacidade de influência da China na esfera regional, contrariando o “colar de pérolas” que liga a costa chinesa ao Oceano Índico (RÍOS, 2012). Num artigo da revista *Foreign Policy*, a Secretária de Estado Hillary Clinton não teve dúvidas em classificar o presente século como sendo “O Século do Pacífico” para a política externa americana e que o futuro da geopolítica seria decidido na Ásia (CLINTON, 2011a; CLINTON, 2011b, pp. 56-63). A marinha americana está na linha de frente nos esforços da Administração Obama seguindo o afrouxamento nas intervenções no Iraque e no Afeganistão (LOCKLEAR, 2013). Não parece disparatado dizer que esta estratégia tem como uma das principais razões o crescimento do poder de Pequim na

região. É notória uma crença crescente da comunidade científica americana que dentro de duas décadas os EUA terão de partilhar a sua supremacia global com a China. Falamos, muito especialmente, da escola realista das relações internacionais, e de nomes como John J. Mearsheimer, que acreditam num despoletar um conflito armado entre a China e os EUA. Segundo o *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (2012), é indiscutível o papel dominante dos chineses no plano econômico e político internacional, confirmando as anteriores previsões feitas pela Goldman Sachs (2003, pp. 1-24). É neste quadro que Washington criou a plataforma de cooperação denominada *Transpacific Partnership* (TPP), entre vários atores da região da Ásia-Pacífico, mas que não conta com a participação da RPC. Parece claro que este organismo tem a função de anular a capacidade dominante da China, sobretudo depois de ter-se tornado o principal parceiro comercial da ASEAN, em substituição dos EUA. Em parte visa também contrariar a recessão econômica interna desde 2008, aproveitando o impulso comercial daquela região. Em termos estratégicos, no regresso de Washington à arena asiática, os americanos têm estreitado os laços de cooperação com os países aliados de forma a formar um “contrapoder” à ascensão chinesa. Neste quadro incluem-se as ligações com a Austrália, Coreia do Sul, Japão, Malásia, Vietnã, Índia, Mongólia e Taiwan.

Reconhece-se que o interesse nacional americano (cuja segurança é baseada no poder militar), em sintonia com os aliados regionais, está agora centrado na Ásia-Pacífico (LOCKLEAR, 2013). No plano meramente estratégico, partindo da ideia da superioridade militar americana, Washington tem vindo sobretudo a desenvolver métodos de anulação de técnicas assimétricas de Antiacesso e de Negação de Área (A2/AD), incluindo ciberataques, usadas por países com capacidade militar inferior (GOMPERT; KELLY, 2013). Enquanto isso, Pequim rejeita o estabelecimento de um sistema internacional à imagem de Washington. A oposição

às intervenções norte-americanas no Kosovo ou no Iraque é um sinal inequívoco disto mesmo. Uma possível confrontação sino-americana motivada, por exemplo, pela questão de Taiwan, levaria os chineses a usarem técnicas de anulação da superioridade naval americana. Uma parte deste investimento militar chinês tem sido direcionado para o controle militar da ilha de Taiwan. De acordo com o Relatório do Congresso dos EUA (2011, p. 2), em Dezembro de 2010 estavam direcionados à ilha de Taiwan cerca de 1000 a 1200 mísseis de curto alcance. A modernização militar chinesa, as movimentações navais, as simulações de operações e vigilância e até espionagem no estreito de Taiwan contribuem para a permanência de um clima de insegurança na região. Para esta balança de poder, cada vez mais assimétrica, do ponto de vista militar, tem contribuído também a redução das despesas por parte da administração de Ma Ying-jeou em Taiwan (ARTHUR, 2011, pp. 48-49). Para adensar o clima de incerteza, são igualmente frequentes as simulações militares de ataques a Taiwan por parte das forças armadas chinesas, que começaram a desenvolver novas funções, missões, as quais permitiram jogar um papel mais substancial e construtivo nos assuntos militares internacionais. Em grande medida, tal como adverte *Revista de Defesa Quadrienal* (RDQ), de 2010, a falta de transparência, a natureza do desenvolvimento militar chinês e do processo de decisão, são fatores que legitimam a desconfiança em relação ao futuro e às intenções da China na Ásia e noutros espaços geográficos (DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 60).

A verdade é que a modernização militar da RPC, as movimentações navais, as simulações de operações e vigilância e até a espionagem contribuem para a permanência de um clima de insegurança na região. A China possui o segundo maior orçamento da área da defesa no mundo, tendo sofrido um aumento de 12.7% em 2011, num total de 91.5 mil milhões de

dólares (ARTHUR, 2011, pp. 48-49). A RPC está envolvida numa série de disputas de soberania regional que pode despoletar um conflito bélico e envolver vários atores da região. Os mares da China setentrional e meridional têm um conjunto de pequenas ilhas e ilhéus que têm sido muito disputados por vários atores, nomeadamente as ilhas Diaoyu/Senkaku, Spratley e as Paracel. A título de exemplo, a soberania da pequena ilha de Scarborough é reclamada, simultaneamente, pela China, Filipinas e Taiwan. Não é de admirar que algumas destas ilhas sejam ricas em recursos naturais, o que faz com que Pequim considere a região uma área geográfica fundamental para o país. Em agosto de 2012, um incidente nas ilhas Diaoyu/Senkaku, reclamadas pela China, o Japão e Taiwan, colocou em pressão as relações entre a Pequim e Tóquio. O caso envolveu movimentações navais e as habituais manifestações populares (TAIPEI TIMES, 2012, p. 1). Não é alheio aqui considerar também doses elevadas de nacionalismos entre os vários atores regionais, em que o nacionalismo chinês tem um papel muito significativo. A verdade é que a posição chinesa não tem encontrado legitimidade perante a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a qual nesta matéria tem defendido razões de proximidade territorial. Este fato não impede que a China siga uma estratégia de reivindicação territorial “expansiva”, que inclui apertado patrulhamento destas ilhas, ilhotas e arquipélagos que frequentemente conduzem a querelas efetivas. Torna-se interessante verificar, tal como refere Steve Tsang do China Policy Institute, que apesar da China defender abertamente o princípio da “ascensão pacífica”, tem permitido que pessoas do *establishment* reclamem ofensivamente a soberania de determinados espaços geográficos (JANE’S DEFENCE WEEKLY, 2012, p. 37). A verdade é que a ascensão chinesa e as querelas regionais têm sido um fator de crescente modernização e reforço militar dos atores locais. Por exemplo, a crise Diaoyu/Senkaku

levou o Japão a reforçar a sua presença naval junto à ilha e motivou um entendimento político nacional em reforçar e modernizar o seu potencial naval (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2013, p. 42). Todos os países da região aumentaram os seus gastos militares em 2012: a China e a Índia (17%), países do Sudeste Asiático (13%), Coreia do Sul (11%) e o Vietnã e as Filipinas adquiriram novos submarinos à Rússia, fizeram uma aproximação estratégica aos EUA e organizaram patrulhas conjuntas com a Indonésia (RÍOS, 2012). As relações sino-japonesas marcam fortemente as dinâmicas da Ásia-Pacífico. Embora estejam marcadas por crescentes relações de interdependência econômica, há um legado histórico pesado da passagem do Japão na China. O Japão olha para a ascensão chinesa com muita desconfiança, temendo a tentativa destes em procurar uma posição hegemônica regional e global; os chineses devido aos fantasmas da história, temem o rearmamento nipônico, um rival amparado pelos EUA. É na Rússia que, de certa maneira, a China encontra um contrabalanço à relação entre americanos e nipônicos. O estabelecimento de uma “parceria estratégica” com a Rússia (1997) e a posterior criação da Associação de Cooperação de Xangai (ACX), que para alguns pretende revelar-se como uma alternativa asiática à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), são bons exemplos. A China e a Rússia têm entre si um tipo de relação que podemos traduzir por “Eixo de Conveniência” (LO, 2008, pp. 3-5). Moscou tem, por um lado, colaborado com Pequim no projeto de ascensão chinesa, no apoio a matérias importantes como a “questão de Taiwan”, ou na venda de armamento e recursos à China. Por outro, mantém forte desconfiança nas relações de Pequim com os países da Ásia Central e tem alguns receios da pressão demográfica chinesa exercida nas zonas fronteiriças. As duas potências aparecem alinhadas em muitas matérias de política externa e são uma importante dupla de contrapoder aos EUA. Na realidade, alguns autores chineses defendem uma maior

aproximação à Rússia de forma a criar no tabuleiro internacional um sistema mais equilibrado. De fato, a intervenção militar norte-americana no Afeganistão, em 2001, e a posterior instalação das forças norte-americanas nas bases da Ásia Central, adensou a preocupação de Pequim em não perder o controle das reservas energéticas daquela região. Neste sentido, para além da cooperação sino-russa, a diplomacia chinesa tem estabelecido contatos numa vasta rede de países considerados problemáticos para os interesses americanos, tais como Cuba, Venezuela, Irã ou a Coreia do Norte. A ideia é criar uma rede de apoio forte entre países “não alinhados” com o modelo hegemônico americano e que sirva de contrapoder nos embates globais. Um destes contatos é o que se tem estabelecido entre a China e o Paquistão, uma das poucas alianças de Pequim, que inclui apoios ao nível do nuclear, um fator desafiante ao relacionamento dos Estados Unidos com a Índia. Destaca-se o projeto de desenvolvimento do porto de Gwadar, um *shipping point* do mais elevado valor geopolítico, associado à criação de um espaço regional de comércio livre. Este projeto enfraquece o porto de Chabahar (Irã), construído com a assistência técnica e financeira indiana, bem como reduz a excessiva dependência do porto paquistanês de Karachi, muito próximo da fronteira indiana. O Oceano Índico vive momentos de grande competição. A par da centralidade do Islã com as políticas energéticas globais e a emergência chinesa e indiana (KAPLAN, 2012, p. 17). A ala mais conservadora dos EUA tem demonstrado a sua preocupação com as movimentações chinesas no Oceano Índico, a que não são alheios os relatórios do Pentágono, os quais descrevem o porto de Gwadar como uma “pérola” que ajuda Pequim a projetar o seu poder além-mar. Pequim procura monitorizar as movimentações marítimas na região do Golfo, nomeadamente norte-americanas e indianas. Através de uma presença mais significativa da sua força naval, os chineses estão a testar novos e ambiciosos equipamentos,

entre barcos de intervenção rápida e submarinos. Ainda assim, importa ressaltar que a estratégia de Pequim parece mais marcada por fatores econômicos, pela projeção cultural, diplomática e pelo recrudescimento do seu poder naval do que por ímpetus militares.

CONCLUSÕES

A ascensão econômica e política da China na arena internacional marca as relações internacionais no início deste novo século. A nova liderança de Xi Jinping está a trazer um tipo de governação mais ativa, tendo já assumido publicamente que a China é uma potência global. Trata-se de um fator de transformação sobre a distribuição da balança de poder regional. Se no início da década de 1990 o poder econômico do globo estava centrado nos fluxos de uma tríade – EUA, Europa Ocidental e o Japão – o ressurgimento da China tem obrigado a um reajustamento de forças. Embora o papel deste país no mundo moderno seja global, é no espaço da Ásia-Pacífico onde se faz sentir a sua maior influência e onde se encontram as principais confrontações de poder. Por detrás deste projeto de afirmação está a preocupação em manter a sustentabilidade econômica do país, reduzindo as disparidades sociais e a sobrevivência do sistema político. Em grande medida, encontramos implícitos os ensinamentos de geopolíticos de Alfred Mahan, apontando a salvaguarda das rotas de comércio marítimo chinesas como a expressão do seu próprio poder naval. A proteção das denominadas linhas de comunicação marítimas (LCM), intrínsecas à prossecução dos seus objetivos mercantis, torna-se uma obrigação, em virtude do comércio externo e dos recursos naturais necessários serem conduzidos majoritariamente pelo mar. O fator econômico ganhou importância estratégica e os recursos energéticos e as matérias-primas uma dimensão geopolítica que obriga este país a projetar-se para além da sua área de influência

tradicional. Os imperativos da globalização, assentes numa elevada competitividade, obrigam que as nações da contemporaneidade se afirmem numa dimensão mais alargada, intensa, que obriga a uma luta incessante contra a escassez. Embora grande parte da região da Ásia-Pacífico esteja envolvida em intensas dinâmicas de cooperação económica, muitos países temem a ascensão marítima chinesa. A China, a Rússia, a Índia, os Estados Unidos e o Japão têm um longo histórico de confrontação e conflito na região asiática. A verdade é que a modernização naval chinesa despertou novas apreensões entre velhos rivais e progressivamente todos têm vindo a reforçar sua capacidade militar e a cooperação entre si. A formação de lógicas de poder antagónicas no espaço asiático não tem de ser necessariamente negativo e que implique ruptura e o despoletar de conflitos bélicos. Ao fim e ao cabo, foi sempre desta forma que os atores desta região desenvolveram relações entre si. É possível que ressurgimento chinês esteja apenas a obrigar a um reajustamento de forças, reforçando a lógica das alianças e parcerias estratégicas, e o que estamos a assistir não seja mais que uma breve oscilação na tentativa de equilíbrio entre as peças dispostas no tabuleiro do poder.

REFERÊNCIAS

ARTHUR, Gordon. “Taiwan Island Defence”, *Asian Military Review* nº 5, pp. 48-53. 2011.

BELL, Daniel A. *China's New Confucianism – Politics and Everyday Life in a Changing Society*. New Jersey: Princeton University Press. 2008.

CARRIÇO, Alexandre. “As perceções de insegurança sino-americanas” *Relações Internacionais*, nº 34, 39-60. 2012.

CHEN, York W. “The Evolution of Taiwan’s Military Strategy: Convergence and Dissonance”. *China Brief*, 19 de novembro, pp. 8-12. 2009.

CLINTON, Hillary. “America’s Pacific Century”. *Foreign Policy*. Novembro, pp. 56-63. 2011.

DEFARGES, Philippe Moreau. *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva. 2012.

DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS. “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China”, *Annual Report to Congress*, pp. 1-83. 2012.

DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS. “Quadrennial Defense Review”, 2010. Disponível em: <<http://www.defense.gov/>>. Acesso em: 6/8/2013.

GARNAUT, Ross. “China’s Place in a World in Crisis” in Garnaut, Ross et al (Eds.) *China’s New Place in a World in Crisis Economic, Geopolitical and Environmental Dimensions*. Canberra: ANU E Press. 2010.

GASPAR, Carlos. “Conflitos, Convergências e Crises”, *Nação e Defesa*, n. 134, 104-132. 2013.

GERTZ, Bill. “China Builds up Strategic Sea Lanes” *The Washington Times*. 2005. Disponível em: <<http://www.washingtontimes.com/>>. Acesso em: 10/8/2013.

GODMENT, François. “Xi Jinping’s China”, *European Council on Foreign Relations*, pp. 1-8. 2003.

GOLDMAN, SACHS. “Dreaming with BRIC: the Path to 2050”. *Global Economics Paper n° 99*, pp. 1-24. 2003.

GOMPERT, David; KELLY, Terrence. “How the Pentagon’s new strategy could trigger war with China”, *Foreign Policy*. 2013. Disponível em: <<http://www.foreignpolicy.com/>>. Acesso em: 5/8/2013.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. “Dangerous Waters: China-Japan Relations on the Rocks”, *Asia Report n° 245*, 8 de abril, 1-59. 2013.

LEONARD, Mark. *What Does China Think?* Oxforshire: Harper Collins. 2008.

LI, Cheng. “Quinta Generación de Líderes: Desafíos de la Próxima Sucesión”, *Vanguardia Dossier – China Poder Y Fragilidad*, n° 40, jul/set. 2008.

LO, Bobo. *Axis of Convenience – Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Londres: Chatam House. 2008.

LOCKLEAR, Samuel J. The Interview: Admiral Samuel J. Locklear”. *The Diplomat*. 2013. Disponível em: <<http://www.thediplomat.com/>>. Acesso em: 13/8/2013.

MAHAN, Alfred Thayer. *Sea power in its relations to the War of 1812*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MEARSHIMER, John. “The Rise of China Will Not Be Peaceful at All”, *The Australian*, November 18, 2005.

NYE, Joseph S. *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press. 2008.

NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs. 2004.

OHMAE, Kenichi. *Triad Power: The Coming Shape of Global Competition*. New York: The Free Press. 1985.

O’ROURKE, Ronald. “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress”. *CRS Report for Congress*, 1-107. 2013.

RÍOS, Xulio. “Las Crisis en los Mares de China: Implicaciones Geopolíticas y en Materia de Seguridad”, *IGADI - Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional*. 2012. Disponível em: <<http://www.igadi.org/>>. Acesso em: 13/8/2013.

SHAMBAUGH, David. *China Goes Global – The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press. 2013.

SILVA, Jorge Tavares da. “Os Interesses Geopolíticos Chineses no Espaço da Lusofonia”, *Geopolítica n° 4*, pp. 307-333. 2011.

SILVA, Jorge Tavares da. “O Porto Paquistanês de Gwadar no Enquadramento Geopolítico da República Popular da China”, *Geopolítica n° 3*, pp. 221-251. 2009.

SWAINE, Michael; ASHLEY, Tellis. *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future*. Santa Mónica: Rand. 2000.

TAIPEI TIMES. "Activists Ignite Dispute over Diaoyutai", 5/7/2012.

TAIPEI TIMES. "Hu Jintao Calls for More Powerful Navy", 29/12/2006.

KAPLAN, Robert D. *The Revenge of Geography – What the Map Tell Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. Nova Iorque: Random House. 2012.

KURTANTZICK, Joshua. *Charm Offensive – How China's Soft Power is Transforming the World*. New York: Yale University Press. 2007.

JANE'S DEFENCE WEEKLY. "Annual Defence Report 2012", 12 de Dezembro, pp. 1-50. 2012.

WOLTON, Thierry. *O Grande Bluff Chinês – Como Pequim nos Vende a sua "Revolução" Capitalista*. Lisboa: Bizâncio. 2008.

YOSHIHARA, Toshi; HOLMES, James R. *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*. Maryland: Naval Institute Press. 2010.

XIAOGANG Deng; LENING Zhang. "China's Cultural Exports and its Growing Cultural Power in the World". In Mingjiang Li (Ed.) *Soft Power China's Emerging Strategy in International politics*. 2009.

A AMÉRICA DO SUL, A CHINA E AS CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO BRASIL

Corival Alves do Carmo

Professor do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, mestre em economia pela Unicamp e bacharel em relações internacionais e em ciência política pela UnB. Foi pesquisador da Missão do IPEA em Caracas, fruto do acordo de cooperação técnica entre o IPEA e a PDVSA (Petroleos de Venezuela S/A). Possui publicações sobre a Venezuela durante o período Chávez, BRICS, política externa brasileira e relações internacionais da América do Sul, entre outros. As pesquisas atuais se concentram na área de economia política internacional, potências emergentes e América do Sul.



INTRODUÇÃO

A partir da associação entre a concorrência intercapitalista e a concorrência interestatal, os processos de desenvolvimento econômico e ascensão de novas potências são marcados por dinâmicas de redefinição do papel de cada Estado na divisão internacional do trabalho. Incapazes de garantir, *a priori*, uma posição central ou mesmo de evitar um declínio relativo, os Estados lutam para evitar a periferização.

Nesta dinâmica, o deslocamento do capital pelo espaço é o elemento fundamental, o espaço é hierarquizado em função das atividades econômicas desenvolvidas pelo capital nas diferentes regiões do globo. Uma hierarquia que se revela tanto internacionalmente como nacionalmente, o capital é distribuído de forma desigual pelo espaço, e neste processo, produz as regiões. Do ponto de vista socioeconômico, uma região não é produto de fatores naturais, não é resultado da geografia física, natural, mas dos processos sociais e econômicos que são estruturados sobre o espaço natural. As decisões de investimento dos capitalistas são centrais neste processo, ao decidir no que investir, onde investir, como investir, etc., os capitalistas estão também definindo a posição de uma região dentro da economia mundial.

A centralidade do movimento internacional de capitais no processo de desenvolvimento faz com que esta dinâmica não seja indiferente aos Estados. Sejam centrais ou periféricos, os Estados procuram influir sobre os fluxos de capitais buscando garantir

uma melhor inserção no sistema internacional. Dentro deste marco, se estabelece uma controvérsia teórica importante para as relações internacionais, a qual interesses atendem as empresas transnacionais? Dentro do próprio pensamento realista, a resposta é controversa. Kenneth Waltz entende que as empresas estão vinculadas ao seu Estado nacional de origem, particularmente se este for os Estados Unidos. Robert Gilpin, por sua vez, postulava nos anos 1970 que o declínio econômico relativo dos Estados Unidos era produto da expansão das empresas multinacionais norte-americanas por haverem permitido aos países periféricos galgarem novos graus de desenvolvimento competindo assim com os Estados Unidos.

Do ponto de vista liberal, os investimentos estrangeiros diretos promoveriam a integração da economia mundial e difundiriam os frutos do desenvolvimento econômico, tornando, portanto, secundário os possíveis efeitos sobre a distribuição do poder. Um sistema internacional no qual os Estados estão integrados pelos laços econômicos não trabalharia com a lógica tradicional do poder, o uso da força decairia, e as controvérsias seriam solucionadas através dos regimes internacionais, das negociações internacionais. Assim, considerando que as relações econômicas, ainda que assimétricas, seriam mutuamente benéficas, e as empresas multinacionais poderiam ser consideradas como atores independentes dos Estados.

A partir do pensamento marxista, partindo-se da posição leninista “o Estado é o comitê executivo da burguesia”, as empresas não refletiriam o interesse do Estado nacional de origem, mas ao contrário, o interesse do Estado refletiria o interesse das empresas. Desse modo linear, a tese é dificilmente defensável no capitalismo posterior à Segunda Guerra Mundial, momento a partir do qual, com a generalização dos processos eleitorais e participação de diferentes setores sociais nas decisões do Estado, especialmente nos países

capitalistas desenvolvidos, as políticas estatais ganham contornos mais complexos e necessitam atender interesses diversos ainda que sem questionar a forma capitalista do Estado. Por outro lado, tendo o capital como sujeito que engendra as dinâmicas sociais, políticas e econômicas no modo de produção capitalista, a discussão sobre qual interesse estatal é defendido pelas empresas perde sentido de todo modo, pois, como, acertadamente, postularam os teóricos da dependência, uma vez instalado num país, o capital estrangeiro modifica as relações sociais, políticas e econômicas e a própria estruturação do Estado de tal modo que a relação de dependência é reconstruída e reproduzida a partir de dentro do próprio Estado periférico sem a necessidade de intervenção externa, de pressão por parte de um Estado capitalista desenvolvido.

De fato, não é possível afirmar relações unidirecionais de determinação entre o Estado e o Capital, ou particularmente, entre o Estado e as empresas transnacionais. É possível haver convergência e choque de interesses entre as empresas e o Estado, tanto o de origem, como o receptor. O capital, na forma produtiva (fluxo de investimentos diretos e de comércio) ou na forma financeira (fluxo de investimentos em carteira, capitais de curto prazo), é o suporte de atores relevantes das relações internacionais do ponto de vista econômico. Empresas transnacionais, bancos, fundos de investimentos, etc. são *loci* de poder, e neste sentido, é pertinente a posição de Susan Strange (1994) afirmando a ausência de diferença substantiva entre o poder político e o poder econômico.

Os atores econômicos das relações internacionais possuem poder, e deste modo, concorrem, competem com os Estados, ainda que estes tenham acesso aos recursos militares e sejam portadores da soberania, e aqueles não. A competição é inevitável, pois os interesses são diferentes ainda que Estados e empresas, Estados e financistas, etc. estabeleçam acordos, alianças. E ainda

que todos busquem poder, a forma de mensuração e avaliação do poder será distinta. Para as firmas, o padrão de referência é o lucro. O Estado considerará também os ganhos financeiros, entretanto, deve avaliar as repercussões políticas internas e internacionais das ações, a manutenção da legitimidade e legalidade do governo do turno, etc. São vários os vetores a produzir possíveis dissonâncias entre os interesses capitalistas e o Estado.

Entretanto, também é fato, constatável historicamente, que a ascensão de um Estado como potência no sistema internacional foi acompanhada pela projeção internacional do capital nacional deste Estado, particularmente, assumindo o controle de pontos estratégicos das redes internacionais de comércio e produção, evoluindo numa segunda etapa para o controle das redes financeiras internacionais. Na medida em que a lógica capitalista de poder se sobrepôs crescentemente à lógica territorialista, o projeto de poder de um Estado, além de envolver o desenvolvimento econômico interno para viabilizar os recursos econômicos, financeiros e tecnológicos necessários à ampliação do poder militar, envolveu o apoio à internacionalização do capital nacional, estabelecendo assim um vínculo indissociável entre a luta interestatal e a concorrência intercapitalista. E mesmo na guerra se encontrava elementos destes dois processos. A partir de distintas matrizes teórico-conceituais, Arrighi, Wallerstein, Fiori, Kennedy e Zakaria demonstraram satisfatoriamente este ponto. A ascensão da Holanda, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos como potência envolveu diferentes estratégias referentes à luta interestatal e à concorrência intercapitalista resultando em diferentes ordenamentos do sistema internacional e do mercado mundial.

Entretanto, não são apenas as potências no centro do sistema ou as que disputam galgar a posição central a enfrentar este desafio, a luta contra a periferização impõe ainda mais a necessidade de

uma sólida estruturação da relação entre o capital e o Estado. Uma vez constituído o capitalismo na sua forma mais avançada na Grã-Bretanha do século XIX, todos os Estados, ao buscar superar o atraso relativo e reposicionar na divisão internacional do trabalho, engendraram formas de cooperação entre o Estado e o capital nacional, aprofundando a intervenção do Estado na economia, como forma de acelerar o desenvolvimento econômico e favorecer o capital nacional na concorrência intercapitalista pelo mercado mundial.

Particularmente após a Segunda Guerra Mundial, esta dinâmica envolve uma importante expansão regional. Para a Alemanha, de forma mais impactante, mas também para toda a Europa Ocidental, os vínculos econômicos regionais foram fundamentais para estabilizar a posição na divisão internacional do trabalho ou mesmo reverter a periferização. Na Ásia, o desenvolvimento japonês, fortemente associado às relações comerciais estabelecidas com os Estados Unidos, engendrou um processo de crescimento regional facilitando o processo de *catching-up* de Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, entre outros, com maior ou menor nível de sucesso. Evidentemente, o desenvolvimento no Sudeste Asiático foi facilitado pela política norte-americana para a região frente à geopolítica da Guerra Fria, muitas das ações governamentais dos Estados da região, aprovadas pelos Estados Unidos por lá, eram condenadas ao serem adotadas na América Latina, por exemplo, a reforma agrária.

Neste sentido, a América Latina foi, comparativamente, duplamente prejudicada, por um lado, não havia condições geopolíticas para permitir o grau de intervenção do Estado adotado no Leste Asiático. Por outro lado, a projeção econômica internacional dos Estados Unidos não significou para a região um estímulo externo rumo ao desenvolvimento econômico, não houve uma significativa transferência de setores industriais para

a região visando complementar a produção industrial norte-americana, e também não gerou uma demanda por produtos de maior valor agregado para funcionar como um estímulo externo à industrialização da América Latina. Além disso, ao contrário dos países do Leste Asiático, nos quais a industrialização esteve centrada no apoio ao capital nacional havendo restrições ao capital estrangeiro, especialmente nos dois países mais bem-sucedidos, Japão e Coreia do Sul, na América Latina, a industrialização envolveu um alto grau de protecionismo para forçar as empresas estrangeiras a internalizarem a produção, os setores mais lucrativos ficaram nas mãos do capital estrangeiro, tendo o capital nacional um papel complementar.

Ou seja, os projetos de industrialização na América Latina não tiveram como ponto de partida um projeto de projeção internacional de poder por parte do Estado através do fortalecimento do capital nacional visando controlar maiores fatias do mercado mundial. O Estado e o capital nacional aceitam o papel periférico do último no mercado mundial. As burguesias latino-americanas não possuem um projeto de poder político e econômico internacional, portanto, falta ao Estado uma base social adequada sobre a qual postular uma redefinição da sua posição na hierarquia do sistema internacional e na divisão internacional do trabalho. Desse modo, ainda que a posição periférica seja crescentemente responsabilizada pelos problemas políticos e econômicos do país por políticos, empresários, trabalhadores, estudantes e outros setores sociais, não se consegue colocar ao Estado um projeto de poder e desenvolvimento para superar a posição periférica. Nesse sentido, é interessante que são as próprias empresas multinacionais a se interessarem mais diretamente pela integração regional nos anos 1960 para viabilizar mercados mais amplos, as burguesias nacionais ou não olham para os mercados vizinhos ou

os consideram como ameaça ou ainda preferem politicamente uma integração maior com os Estados Unidos.

Particularmente interessante é o caso do Brasil. Apesar dos temores, frequentemente manifestado pelos vizinhos, com relação ao imperialismo brasileiro, o desenvolvimento econômico brasileiro envolveu baixo grau de integração comercial ou produtiva com os vizinhos latino-americanos de um modo geral, ou particularmente, os sul-americanos, mesmo Argentina, Uruguai ou Paraguai. No período do desenvolvimentismo, são mais notórios os esforços para buscar mercados no Leste Europeu, apesar da questão ideológica, e na África do que na América Latina. A iniciativa da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc) e seus percalços apenas confirmam a ausência de um projeto para utilizar de fato a região como base para a projeção do poder político e econômico do Brasil, não houve um projeto de desenvolvimento capitalista nacional. A partir de sucessivas fugas para frente (FIORI, 1995), o Estado brasileiro não foi capaz nem de avançar no processo de construção nacional via difusão dos frutos do progresso técnico e do desenvolvimento econômico e nem a burguesia brasileira organizou os seus negócios de modo a competir no mercado mundial. Estas características do desenvolvimento capitalista no Brasil explicam muito porque a América Latina se constituiu como realidade política e cultural enquanto a América do Sul não passava de uma referência geográfica. A América Latina foi constituída e mantida a partir das relações intergovernamentais mesmo sem a dinâmica econômica, enquanto a América do Sul carecia dos dois movimentos. Não é de surpreender, portanto, que a primeira reunião dos chefes de Estado sul-americanos tenha ocorrido já entrando no século XXI.

A partir do recorte anteriormente apresentado, o artigo pretende analisar a América do Sul, a construção política da América do Sul como espaço político e geoeconômico no século XXI, e as

dificuldades do Brasil em sustentar esse processo. O ativismo e as opções da política externa brasileira no governo Lula fizeram o Brasil aparecer como o líder da América do Sul, entretanto, a despeito dos discursos políticos, o Brasil tem se mostrado incapaz de liderar o processo de integração sul-americano e de enfrentar os desafios colocados pela crescente presença chinesa na região. Para analisar estas questões, além desta introdução, o artigo estará dividido em quatro partes. Primeiro se analisa o nascimento da América do Sul como uma região e ator político no sistema internacional, em seguida analisa-se o reflexo das mudanças no sistema internacional sobre a região, e finalmente, o Brasil dentro da política sul-americana.

A CONSTRUÇÃO GEOPOLÍTICA DA AMÉRICA DO SUL

A América do Sul não existe de fato antes do século XXI. Apesar da afirmação parecer completamente sem sentido, reflete a realidade política e econômica da região. A América do Sul sempre esteve presente como realidade geográfica, mas o *leitmotiv* regional de referência para os países da região sempre foi a América Latina. Alain Rouquié (1991), em *O Extremo-Occidente: introdução à América Latina*, se pergunta “O que é a América Latina?”, “Por que Latina?”, e faz duas considerações relevantes para a questão em foco:

(...) América Latina não é nem plenamente cultural nem apenas geográfico. Utilizaremos portanto esse termo cômodo, mas com conhecimento de causa, isto é, sem ignorar seus limites e ambiguidades. A América Latina existe, mas apenas por oposição e de fora. O que significa que os “latino-americanos”, enquanto categoria, não representam nenhuma realidade tangível além das vagas extrapolações ou de generalizações inconsistentes. O que significa igualmente que o termo possui uma dimensão oculta que lhe completa a acepção. (ROUQUIÉ, 1991, p. 24)

Se a existência de uma América Latina é problemática, se a diversidade das sociedades e das economias se impõe, se a delimitação das diferentes nações é um dado básico de seu funcionamento, não deixa de ser verdade que uma relativa unidade de destino, mais sofrida que escolhida, aproxima as “repúblicas irmãs”. Ela é legível nas grandes fases da história, perceptível na identidade dos problemas e das situações que enfrentam atualmente essas nações. (ROUQUIÉ, 1991, p. 26)

Tanto a identidade ao nível cultural como em relação à unidade de destino, a despeito dos elementos concretos embutidos, foram construídas pelos governos da região no sentido de forjar uma unidade política para permitir colocar demandas, especialmente referentes ao desenvolvimento, nos fóruns internacionais. Neste sentido, o papel da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi lapidar. Além de se constituir num órgão de estudos dos problemas da região, a própria análise desenvolvida trabalhou no sentido de criar uma identidade em relação aos problemas enfrentados e às soluções a serem adotadas. A ideia de uma periferia exportadora de produtos primários que necessita se industrializar para superar as restrições externas se tornou um discurso aglutinador dos projetos políticos de desenvolvimento abaixo do Rio Grande. Apesar das diferenças econômicas internas significativas e dos diferentes graus de viabilidade dos projetos de industrialização, o discurso foi verbalizado por diferentes governos, de diferentes tonalidades ideológicas, em diferentes momentos da história no decorrer do ciclo do desenvolvimentismo, dos anos 1940 aos anos 1970. A crise da dívida externa de 1982 encerra, de um modo geral, as expectativas positivas em relação à capacidade da industrialização ser uma solução para todos os países e de ser um instrumento eficaz para superar a posição periférica.

Ainda que a crise da dívida tenha afetado toda a região e a resposta tenha sido a adoção das políticas de reforma estrutural, a unidade imaginária de um projeto político-econômico da América Latina foi quebrada pela adesão do México ao Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta, na sigla em inglês). A famosa frase do presidente do México entre 1876-1911, Porfirio Díaz, “Tão longe de Deus, tão perto dos Estados Unidos”, revela um aspecto inexorável da realidade mexicana, em condições normais, ainda que objetive manter distância política e econômica dos Estados Unidos, a realidade caminhará em outra direção. Assim, entre os anos 1930 e 1980, os vínculos econômicos entre os dois países apenas se aprofundaram, os Estados Unidos já eram o mais importante parceiro comercial do México antes do Nafta, eram o destino de mais de 50% das exportações mexicanas. Neste contexto, o acordo apenas sancionava e institucionalizava a relação já estruturada, e obviamente criava condições para aprofundar ainda mais esta relação de dependência, e a posição de cada país na hierarquia do sistema internacional e na divisão internacional do trabalho.

A saída mexicana não se mostrou atrativa mesmo para o Brasil convertido ao programa de ajuste estrutural liberal. O país havia avançado mais no processo de industrialização e entendia que um programa de liberalização associado aos Estados Unidos revertesse rapidamente os frutos conquistados nos 50 anos do desenvolvimentismo industrializante. Sem um projeto de internacionalização e conquista do mercado mundial e sem condições de concorrer diretamente com o grande capital internacional em condições de livre-comércio, a burguesia nacional impõe resistência à saída mais radical de integração com os Estados Unidos. A burocracia estatal forjada na condução das políticas desenvolvimentistas também esboçava forte resistência a este projeto. Mas reconhecendo a importância dos blocos

econômicos e dos processos de integração regional no novo contexto internacional, o Brasil deveria ter um projeto próprio, assim a aproximação política e a integração econômica processual pensada para o Brasil e a Argentina é acelerada, e estrutura-se o projeto do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Os descaminhos entre Brasil e México em relação à integração com os Estados Unidos rompe de fato a unidade política e retórica da América Latina. Os dois países que mais avançaram no processo de industrialização escolheram caminhos políticos diferentes. De fato, pode-se dizer que o México e a América Central fizeram uma opção, reconheceram no aprofundamento das relações políticas e econômicas com os Estados Unidos como a melhor resposta para os problemas nacionais. Enquanto, na América do Sul, a questão permaneceu em disputa ao longo da década de 1990.

A vinculação da Argentina ao Mercosul impediu que o país optasse durante o governo Carlos Menem pela integração comercial com os Estados Unidos apesar da opção pelo realismo periférico. Visando ampliar esta estratégia de vincular os países sul-americanos a um projeto de integração próprio como forma de gerar uma identidade e uma agenda política comum, no governo Itamar Franco, Celso Amorim propôs a criação da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa). Entretanto, foi uma proposta extemporânea, não havia condições objetivas para viabilizar a adesão dos países da região ao projeto. Os programas de reformas neoliberais induziam os países da região a buscar mais os mercados extrarregionais, predominava a concepção de regionalismo aberto proposta pela Cepal, e o crescimento econômico do Brasil era medíocre, não sendo capaz de colocar o país como um parceiro econômico atrativo para os seus vizinhos.

Markusen (1981, p. 83), analisando a questão do ponto de vista interno ao Estado, define o regionalismo como “uma reivindicação

política de um grupo de pessoas identificado territorialmente contra um ou muitos mecanismos do Estado”. Neste sentido, o conceito de região ganha significado apenas quando se agrega à unidade territorial a dimensão da luta política. Pensamos que refletindo a partir desta definição é possível compreender por que a integração sul-americana não entrou na agenda dos Estados da região nos anos 1990, mas sim no século XXI. Ao longo dos anos 1990, os governos da região procuraram adaptar-se ao *status quo*, procuravam identificar como poderiam ser favorecidos por ele ainda que marginalmente. No alvorecer do século XXI, a ascensão da nova esquerda sul-americana, Hugo Chávez na Venezuela, Lula no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina, Michelle Bachelet no Chile, Evo Morales na Bolívia, Tabaré Vázquez no Uruguai, Rafael Correa no Equador, representando diferentes forças sociais, abriu espaço para a construção de uma América do Sul como entidade política, base de reivindicações sobre mudanças na ordem política internacional e nos modelos de desenvolvimento da região. A partir da presença em um espaço geográfico comum, os governos estruturam uma aliança política, ainda que conflituosa e contraditória, para construir instituições regionais e proclamar políticas para aumentar a autonomia dos Estados da região e enfrentar as condições de opressão política e econômica impostas pelo sistema internacional. Neste processo, a América do Sul se torna efetivamente uma região com significado político e econômico.

A criação do Mercosul e a proposta da Alcsa são prelúdios da construção de um significado político e econômico para a América do Sul. Entretanto, os anos 90 pareceram ser o canto do cisne da integração como alternativa ao bloco norte-americano, a proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) aparecia como o destino manifesto para os países da região em maior ou menor tempo. Os ares começam a mudar durante o segundo

mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, que começa a enfatizar os aspectos assimétricos da globalização. Em frase, frequentemente reproduzida por Hugo Chávez nos períodos subsequentes¹, Cardoso lembra que a Alca deve ser vista como uma opção para os países da região e não como destino inexorável. A própria chegada ao poder de Hugo Chávez em 1999 já aponta para o refluxo da agenda neoliberal na região. Chávez não se coloca frontalmente contra a Alca, sabia não haver condições políticas objetivas para uma simples recusa, esta posição produziria apenas a marginalização da Venezuela nas negociações.

A primeira reunião dos chefes de Estado da América do Sul realizada em Brasília em 2000 e a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa) marcam uma inflexão importante rumo a uma convergência de interesses políticos e econômicos na América do Sul. Ainda não era um movimento de natureza política, pois ainda estava pautado pela visão de mundo predominante então, a própria Iirsa é uma junção de esforços para ampliar a infraestrutura visando fortalecer os acessos aos mercados internacionais do que propriamente um projeto de integração física dos mercados nacionais sul-americanos. Além disso, os principais impulsionadores dos projetos eram a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fonplata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata) e o Banco Mundial.

A eleição de Lula e a política externa colocada em prática por Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia colocam a América do Sul no

1 “El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso decía en Québec, Canadá, allá donde hablamos de la integración y tragamos gas lacrimógeno también, hablaba de que el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) es una opción y que el destino nuestro es el Mercosur. Yo comparto esa opinión, este es nuestro destino, el Sur, La Cruz del Sur y los mecanismos de alianza en el Sur. Los demás son opciones, los demás son puertas, oportunidades, pero aquí estamos en el epicentro de nuestro propio destino, de nuestras propias raíces, de nuestra propia historia, de nuestra propia esperanza.” (CHÁVEZ, 2005, p. 205).

centro dos interesses brasileiros. De um lado, a afinidade ideológica com os governos da nova esquerda favorece a aproximação política com os países vizinhos, e o Brasil passa a desempenhar um papel de legitimador destes governos no plano internacional. O papel desempenhado pelo Brasil no período 2003-2004 no caso venezuelano é lapidar neste sentido. De outro lado, o Brasil irá favorecer a internacionalização das empresas brasileiras na região e utilizar o BNDES para financiar obras em diferentes países. Já no primeiro ano do governo Lula, o BNDES assume o novo papel de apoiar a internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul (ESTADO DE S. PAULO, 2003). A recuperação econômica brasileira também favorecerá o desejo de aproximação por parte dos vizinhos que enxergam no Brasil um potencial parceiro comercial relevante.

Para o Brasil era evidente, dada a defecção do México, que a nova unidade política significativa era a América do Sul (GUIMARÃES, 2012). Os países da América Central e o México não seriam sensíveis a um projeto de integração excluindo os Estados Unidos, pois implicaria num alto custo político e econômico para estes países. Entretanto, a Venezuela, o outro polo de poder na região, não apenas não tinha a mesma clareza, como entendia ser importante apresentar uma contraproposta latino-americanista para não ficar simplesmente a reboque da liderança brasileira. Assim, propõe a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), hoje Aliança Bolivariana para Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP). A Alba seria um projeto alternativo à Alca, mas Chávez tinha consciência que era inviável que o Brasil, a Argentina ou o Uruguai aderissem ao projeto. Neste sentido, o fortalecimento da aliança com estes países envolve o ingresso da Venezuela no Mercosul. Seria uma forma também de modificar os aspectos neoliberais do Mercosul, por exemplo, no entender

da diplomacia venezuelana, a adesão do país ao bloco trouxe as questões sociais para a agenda do Mercosul.

Por outro lado, o Mercosul não era atrativo para Chile, Colômbia ou Peru, países mais interessados em fortalecer os vínculos comerciais com os Estados Unidos como estratégia de promoção do crescimento. Portanto, o Mercosul não era viável como ponto de aglutinação dos interesses políticos da região, das reivindicações de um reposicionamento no sistema internacional.

Entretanto, a ascensão da nova esquerda na América do Sul foi capaz de construir um discurso hegemônico em relação à transformação da América do Sul num ator político relevante na política internacional que mesmo os países mais refratários ao discurso de esquerda e sul-americanista se viram forçados a se inserirem no movimento sob pena de isolamento. É claramente o caso da Colômbia sob o governo Álvaro Uribe. A observação de Amorim a Uribe, mesmo com o Acordo de Livre-Comércio com os Estados Unidos, “a Colômbia continuará na América do Sul” é lapidar (AMORIM, 2011). Do ponto de vista político, a mobilização engendrada a partir dos diferentes governos de esquerda visando fortalecer a região e ganhar margens de autonomia no sistema internacional tornou-se irresistível mesmo para os governos resistentes a este caminho. A União Sul-Americana de Nações (Unasul) é o resultado deste processo.

A Unasul não é um projeto de integração regional tradicional, não visa à liberalização comercial e à integração econômica. Se estes fossem os objetivos, a Unasul não existiria, pois as diferenças ideológicas entre os governos da região logo se fariam notar. A Unasul é o fórum de concertação política da região, é uma instituição para tentar solucionar conflitos existentes dentro da América do Sul sem a interferência direta de atores externos e para construir consensos sobre alguns temas da agenda internacional.

Nas características da Unasul e dos projetos de integração em curso já se colocam as dificuldades enfrentadas pelo Brasil e demais países da América do Sul de colocar a região como base de sustentação dos planos de desenvolvimento econômico, político e social. Numa breve avaliação, a Unasul, como fórum político, contorna a questão central do desenvolvimento econômico para evitar acender a confrontação ideológica, que colocaria em xeque o próprio papel da organização como espaço de concertação. Esta dificuldade se evidencia na questão da Iirsa, cujo programa foi incorporado à Unasul, um dos aspectos importantes seria dar um redirecionamento ideológico, priorizar as obras que integram o espaço físico sul-americano e abandonar a lógica de construção de uma plataforma de exportações para fora da região, entretanto não houve nem mudanças nem avanços significativos na Iirsa. O projeto do Banco do Sul, que deveria ser uma alternativa de financiamento para os países da região, está parado, entre outras razões em função do comportamento dúbio do Brasil, pois o banco esvaziaria o papel desempenhado hoje pelo BNDES.

A Alba permitiu que a Venezuela apoiasse economicamente os seus parceiros ideológicos, mas, de fato, não funcionou até agora como um instrumento de integração regional. Os governos do bloco ainda não encontraram exatamente como promover um processo de integração de caráter não liberal. Nem mesmo a criação do Sucre (Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos), gestado para estimular o comércio entre os países-membros sem a utilização do dólar, foi capaz de impulsionar o comércio entre as partes a ponto de forjar uma integração comercial e produtiva, além disso, o desequilíbrio comercial entre a Venezuela e seus parceiros é muito grande.

Apesar da criação do Parlamento do Mercosul e do Focem (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) visando reavivar o bloco, os Estados-membros ainda não encontraram como inserir

o Mercosul nas novas estratégias de política de desenvolvimento econômico e social adotadas a partir da ascensão dos governos de esquerda. E o resultado é um desgaste político do Mercosul apesar da entrada da Venezuela e da pretensão de outros países da região de ingressarem. No mesmo sentido, os resultados econômicos diminuíram. O bloco mais antigo da região também foi enfraquecido, a Comunidade Andina foi esvaziada pela saída da Venezuela e pelos acordos de livre-comércio de Peru e Colômbia com os Estados Unidos. Neste sentido é possível afirmar que a construção das reivindicações políticas da América do Sul não foi acompanhada por decisões econômicas que efetivem as diretrizes políticas.

OS POLOS DE PODER NA AMÉRICA DO SUL

O surgimento do regionalismo sul-americano foi favorecido pelas transformações no sistema internacional no início do século XXI. O ataque de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos justificou um grande redirecionamento das prioridades de política externa norte-americana, e assim, a questão da guerra ao terror se sobrepôs a qualquer outra temática. Neste novo cenário e diante das dificuldades encontradas com a ascensão da nova esquerda sul-americana, a proposta da Alca acabou sendo abandonada, e os Estados optaram pela realização de acordos bilaterais para avançar no programa de liberalização comercial com os governos latino-americanos. O refluxo no interesse norte-americano pela região tem como ponto de partida o fracasso do golpe de abril de 2002 para derrubar o presidente venezuelano Hugo Chávez. O reconhecimento imediato pelos Estados Unidos do governo golpista fragilizou as relações do país com a nova esquerda em ascensão com forte componente antiamericano em seu discurso. O próprio Chávez, que até então não rejeitava *in totum* a Alca,

nem propunha confrontação com os Estados Unidos, passa a radicalizar crescentemente o discurso. Este processo abriu espaço para a ampliação da presença política do Brasil na região. No caso venezuelano, o Brasil se tornou o principal mediador entre o governo e a oposição para viabilizar a realização do referendo revogatório de mandato em 2004. O Brasil se torna assim um amortecedor do conflito entre os Estados Unidos e a Venezuela.

Para os governos mais radicais, a aliança com o Brasil favorece a legitimidade internacional e desestimula ações externas mais extremadas visando derrubar esses governos. Por outro lado, para os Estados Unidos, o Brasil se torna o modelo de governo de esquerda aprovado pelos EUA para a América Latina em geral, e para a América do Sul, em particular. Contra todas as expectativas, as relações pessoais entre o presidente Bush dos EUA e Lula do Brasil são consistentes ao longo do mandato dos dois, o que favorece a relação entre os dois países. Para o Brasil, este arranjo era positivo, pois permitia que o país ocupasse o vácuo de poder deixado pelos Estados Unidos. O distanciamento dos Estados Unidos da região abre espaço para a ampliação das iniciativas políticas regionais sul-americanas e o Brasil mesmo sem uma posição hegemônica, no sentido gramsciano, procura colocar-se no centro deste processo. Ainda que não seja o líder da região de fato ou o proponente inicial das diferentes iniciativas, a posição moderada do Brasil faz com que seja o ponto de confluência entre a visão mais radical esboçada pelos governos de Venezuela, Bolívia e Equador e as visões mais liberais e pró-americanas de Chile, Peru e Colômbia.

Neste sentido, apesar de boa parte das iniciativas de integração na América do Sul nos primeiros anos do século XXI terem partido da Venezuela de Hugo Chávez, não se pode dizer que o país se constituiu efetivamente como um polo de poder na América do Sul. A força alcançada pela Venezuela na Bacia do Caribe em função da disponibilidade de petróleo a baixo preço não encontra

correspondência na América do Sul. Mesmo os aliados mais próximos, Bolívia e Equador não seguiram exatamente a agenda econômica venezuelana. O Equador não reverteu a dolarização e a Bolívia, do ponto de vista orçamentário e de política monetária, continuou sendo apontada como exemplo para o Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, apesar de ser inquestionável que Chávez foi o principal ideólogo e indutor do atual ciclo de integração pós-liberal na América do Sul, só se viabilizaram as propostas que encontraram respaldos no Brasil.

A rigor, pode-se dizer, para a primeira metade dos anos 2000, havia dois projetos viáveis para a América do Sul, a proposta liberal de integração bilateral com os Estados Unidos levada a cabo por Chile, Colômbia e Peru, e a proposta de integração sul-americana tendo como eixo o Brasil. As expectativas em relação ao crescimento brasileiro apontavam perspectivas positivas para a região, o desenvolvimento brasileiro reverberaria sobre os países vizinhos seja através do comércio seja através da internacionalização das empresas brasileiras ou do financiamento do BNDES a obras na região. A ideologia do regionalismo sul-americano poderia encontrar na construção de vínculos entre a economia brasileira e a dos países vizinhos o canal para se concretizar e fundamentar um programa de desenvolvimento econômico e social que ampliasse a autonomia política da região.

Entre as expectativas, o discurso e a realidade há um abismo. A ascensão chinesa adicionou um novo vetor de poder no cenário sul-americano. Se o Brasil, do ponto de vista político-ideológico, foi o principal beneficiário do declínio norte-americano na América do Sul, a China foi a principal beneficiária do ponto de vista econômico. O intenso crescimento chinês há décadas se projetava sobre a Ásia e crescentemente sobre a África provocando a reorganização econômica dessas regiões. Nos anos 2000, a ascensão chinesa impactou diretamente sobre a América do Sul. A crescente

demanda chinesa por matérias-primas se tornou um instrumento fácil de ser utilizado pelos governos da região para impulsionar o crescimento econômico e atender as demandas sociais dos grupos que sustentaram a sua chegada ao poder. Com isso, a América do Sul se torna mais uma área geoeconômica da China, necessária à acumulação de capital e ao desenvolvimento chinês. O Brasil não estava preparado para esta concorrência e mostrou-se incapaz de enfrentar o desafio chinês na América do Sul, porque também dependia dos impulsos vindos da China para sustentar o seu crescimento, e consequentemente, tinha capacidade limitada de se colocar como alternativa de mercado para os vizinhos sul-americanos. Esta fragilidade brasileira resulta em que no mesmo período no qual cresceu o discurso da integração sul-americana foram tomadas várias decisões contrárias ao seu avanço, tais como os acordos de livre-comércio com a China ademais dos realizados com os Estados Unidos.

O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL

A importância da América do Sul para a projeção política e econômica do Brasil no sistema internacional é inquestionável. A terceira meta na área de Relações Exteriores do Plano Brasil 2022 elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos é “Estabelecer um espaço econômico integrado na América do Sul e consolidar a União de Nações Sul-Americanas” (SAE, 2010). Marco Aurélio Garcia (2013) aponta que o plano poderia ser um polo de poder isoladamente no sistema internacional, mas opta por fazer isso associado à América do Sul. E afastando os temores do passado em relação ao imperialismo brasileiro, Garcia (2013) indica que o Brasil procurando um novo padrão para as relações internacionais da América do Sul, o Brasil não quer impor um caminho para a região, mas construir um projeto coletivo. O que reforça a ideia de que, ao

fim, o regionalismo sul-americano é uma forma de posicionamento político no sistema internacional visando reivindicar maiores graus de autonomia ao mesmo tempo em que reflete uma concepção idealista sobre o processo. Diante dos ganhos econômicos e políticos oferecidos por potências extrarregionais à vinculação ao sul, o americanismo decai.

Se a ascensão de novas potências envolve a internacionalização do capital de origem do Estado em questão, a base para o desenvolvimento brasileiro seria a América do Sul. Não sendo uma potência militar de dimensões mundiais e sem o peso econômico dos Estados Unidos ou da China, seria fundamental para o Brasil criar condições para assumir a liderança da região e forjar um consenso a respeito de um programa comum mínimo de desenvolvimento através da integração das cadeias produtivas. A lógica de uma especialização produtiva decidida a partir dos governos e não do mercado já foi proposta por Raúl Prebisch no passado e seria o meio mais efetivo para se alcançar a integração das cadeias produtivas, entretanto, é muito difícil se alcançar um consenso a este respeito, os interesses políticos dos diferentes governos e grupos dentro de cada país impedem uma saída técnico-racional a partir de negociações multilaterais. Outra possibilidade seria o país líder fazer uma abertura de mercado unilateral para os vizinhos da região de acordo com as possibilidades identificadas de uma cadeia produtiva integrada. Na América do Sul não se materializou nenhuma das duas opções, nem a negociação multilateral, nem a abertura unilateral por parte do Brasil.

Não falta ao Brasil a intenção de integrar as cadeias produtivas. Na Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010), três dos objetivos estratégicos estão relacionados à inserção internacional do Brasil, exportações, integração com a África e integração produtiva com a América Latina e o Caribe. Em relação ao último ponto, o objetivo é construir cadeias produtivas integradas com

foco em primeiro lugar no Mercosul e na América do Sul. A consulta aos documentos mostra que a despeito do título ser “Integração Produtiva da América Latina e Caribe”, os objetivos, metas e desafios se voltam de fato para a América do Sul. O programa tinha por meta aumentar o número de empresas com investimentos nos países da região, implantar projetos de integração produtiva, e como um dos desafios apoiar as exportações de países da região para o Brasil além de melhorar as condições de infraestrutura. Em termos comerciais, o projeto não era ambicioso, visava em princípio manter o mesmo nível de participação dos países da região nas importações brasileiras e o mesmo nível de exportações brasileiras de média-alta e alta tecnologia para a América Latina e o Caribe (MDIC, 2008). Este aspecto já não ganha destaque no Plano Brasil Maior do governo Dilma.

Evidentemente os resultados não foram atingidos. Enquanto mercado para os vizinhos sul-americanos do Brasil, China e Estados Unidos, e em alguns casos, mesmo a Venezuela, aparecem como mercados mais atrativos. A estratégia sul-americana do Brasil foi capaz de incrementar as exportações brasileiras para a região, a presença de empresas brasileiras nos vizinhos e a atuação do BNDES na América do Sul. Entretanto, a capacidade do Brasil de absorver a produção dos vizinhos é baixa, o que reduz o atrativo da aliança com o Brasil do ponto de vista econômico. O país líder deve ser capaz, se não de ter déficits comerciais, ao menos de ser um importante comprador da produção dos países em sua órbita. Não é o caso do Brasil como regra. A grande exceção é a Bolívia em função dos acordos relativos ao fornecimento de gás.

Esta dinâmica faz com que a expansão econômica do Brasil seja percebida como ameaçadora pelos produtores dos países vizinhos. Um acordo de livre-comércio com China e Estados Unidos apresenta-se como menos arriscado, pois mesmo havendo perdas, abre uma série de oportunidades na medida em que

estes países são grandes importadores. Como pode ser visto pelos dados das tabelas 1 e 2 no anexo, o Brasil não foi capaz de provocar um deslocamento das correntes de comércio, colocando-se como centro do comércio sul-americano. China, Estados Unidos e mesmo a Venezuela incrementaram os seus fluxos de exportação e importação dos países sul-americanos dificultando a concretização dos planos brasileiros diante das reduzidas margens de manobra do país. Assim, a própria incapacidade do Brasil em colocar-se como centro da economia sul-americana favorece o processo de periferização da região e reprimarização das exportações tanto brasileiras como dos demais países da América do Sul.

Dadas as características da economia brasileira, as possibilidades para se construir cadeias produtivas integradas com os países da América do Sul são bastante estreitas, e este é um dos principais desafios comerciais brasileiros frente aos demais Brics (BAUMANN; CERATTI, 2012). Os principais setores da economia são controlados por empresas multinacionais, que possuem estratégias próprias de integração da cadeia produtiva em âmbito mundial. Mesmo quando respondem aos incentivos governamentais adaptam a estratégia à sua própria lógica de organização da produção. Portanto, ainda que as deficiências de infraestrutura e logística sejam importantes, falta ao Estado brasileiro na base, um grande capital nacional em setores competitivos internacionalmente capazes de se apropriar das vantagens da integração regional sul-americana. Esta debilidade relativa se faz notória quando uma empresa chilena como a LAN compra uma empresa brasileira, TAM, ou ainda a rede chilena Cencosud se expande no comércio varejista brasileiro. Note-se que há casos bem-sucedidos de internacionalização apoiados pelos BNDES como, por exemplo, o da JBS-Friboi, mas nem contribuem para a integração sul-americana, nem estão em setores intensivos em capital. A internacionalização da Eurofarma na América Latina

é uma exceção a confirmar a regra pelas peculiaridades da indústria farmacêutica brasileira. Quando comparamos com China e Índia, países cujas empresas crescem, se internacionalizam em setores competitivos e intensivos em capital, a situação brasileira mostra mais complicada. A base da liderança brasileira e de um projeto sul-americano de desenvolvimento não será construída a partir do setor de construção civil brasileiro por mais que o BNDES apoie a realização de obras de infraestrutura na região.

CONCLUSÃO

É correta a posição expressa por Samuel Pinheiro Guimarães, Darc Costa e Moniz Bandeira e incorporada na política externa brasileira de centralidade da América do Sul para o projeto de projeção internacional do Brasil. Seja para um projeto tradicional de potência, seja para a construção de um novo padrão de relações internacionais, a integração econômica com a América do Sul é um pré-requisito para o fortalecimento internacional do Brasil e para evitar tanto o aprofundamento da periferização no sistema como para reverter o processo de desindustrialização e primarização das exportações. Entretanto, a integração não ocorrerá de forma natural pelos mecanismos de mercado. Pela dinâmica imposta pelo mercado mundial, os Estados estão sendo desalojados pela China como principal parceiro econômico dos países da região.

Dado o nível atual de desenvolvimento e as taxas de crescimento obtidas, o Brasil não tem os recursos necessários para competir com a China seja como demandante dos produtos da região seja via financiamentos, uma vez que a China opte por ampliar sua presença financeira na região. Através do BNDES, o Brasil financiou importantes obras de infraestrutura na Venezuela, para o Brasil foi um aporte significativo de recursos, mas não se compara ao que a China injetou na Venezuela tendo como expectativa de

pagamento, a remessa de petróleo por até 30 anos. Neste quadro, a capacidade do Brasil de competir com a China e, mesmo com os Estados Unidos, está na possibilidade de apresentar um projeto político e de desenvolvimento aos vizinhos sul-americanos, particularmente, os países governados pela nova esquerda. O projeto deve se materializar num planejamento do processo de integração e de construção de cadeias produtivas integradas, que envolva concessões unilaterais por parte do Brasil para demonstrar a boa vontade e desfazer a imagem do Brasil como ameaça. O papel do BNDES deve ser rediscutido e o Brasil deveria assumir a liderança do Banco do Sul e torná-lo o principal instrumento de financiamento do desenvolvimento e da integração na América do Sul.

A construção política da América do Sul nos primórdios do século XXI é um fato relevante tanto para os países da região como para a política internacional. A região tem potencial para colocar-se como um ator político relevante do sistema internacional. Mas esta construção geopolítica da América do Sul não está finalizada e é passível de reversão tanto com mudanças políticas nos governos da região como da fragmentação econômica e política provocada pela presença de atores extrarregionais como importantes parceiros econômicos e políticos dos países sul-americanos. A coesão política sul-americana forjada nos últimos anos para ganhar sustentação de longo prazo depende integração da infraestrutura, da integração das cadeias produtivas, e de um projeto político-econômico de desenvolvimento compartilhado pelos Estados e atores políticos relevantes dos diferentes países. E cabe ao Brasil assumir os riscos, os custos e daí a liderança desse projeto abandonado às inibições tradicionais tanto de se apresentar como líder da região como de comprometer-se institucional, política e economicamente com os vizinhos limitando as suas opções políticas tanto no plano regional como mundial.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo, Benvirá, 2011.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília, Funag, 2010.

BARBOSA, Rubens. *O dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Agir, 2011.

BAUMANN, Renato; CERATTI, Rubem. *A política comercial dos BRICS: seu entorno e efeitos para o Brasil*. Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília, n.9, 2012.

CANO, Wilson. *A desindustrialização do Brasil*. Texto para Discussão, IE-Unicamp, Campinas, n. 2000, 2012.

CHÁVEZ, Hugo (2005). 2001 “Año de las leyes habilitantes”: selección de discursos del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ve/doc/publicaciones/discursos/Discursos_2001.pdf>. Acesso em: 20/12/2011.

ESTADO DE S. PAULO. “BNDES apoiará empresas do Brasil na América do Sul”. 2003. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2003/not20030516p17546.htm>>. Acesso em: 30/8/2013.

FIORI, José Luís. *O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro, UERJ, 1995.

GARCIA, Marco Aurélio. *Dez anos de política externa*. 2013. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22118>. Acesso em: 30/8/2013.

GARCIA, Ana S. *BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil*. 2011. Disponível em: Acesso em: 30/8/2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O Desafio Sul-Americano*. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20802>. Acesso em: 30/8/2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. “A perspectiva brasileira da integração sul-americana”. In: FUNAG. *A América do Sul e a integração regional*. Brasília, Funag, 2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

ICTSD. *O BNDES como ator da integração na região sul-americana*. Pontes, vol. 4, n. 5, 2008. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/32901/>>. Acesso em: 30/8/2013.

Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira. Informe BNDES, n.187, 2004. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/inf_bndes/inf_1104.pdf>. Acesso em: 30/8/2013.

IPEA. “O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise”. In: _____. *Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional*. Brasília, Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/livro03_insercaointernacional_vol2.pdf>.

ISTO É DINHEIRO. “Desembolsos do BNDES à América Latina multiplicam por sete em uma década”. 2011. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/65775_DESEMBOLSOS+DO+BNDES+A+AMERICA+LATINA+MULTIPLICAM+POR+SETE+EM+UMA+DECADA>. Acesso em: 30/8/2013.

LISSARDY, Gerardo. *BNDES impulsiona maior presença brasileira na América Latina*. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111109_mundo_bndes_mdb.shtml>. Acesso em: 30/8/2013.

MARKUSEN, Ann. *Região e regionalismo. Um enfoque marxista*. Espaço e Debates, São Paulo, vol.1, n.2, 1981, pp. 61-99.

MDIC. *Política de Desenvolvimento Produtivo: Integração Produtiva da América Latina e Caribe*. 2008. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Agenda-de-acao_original_am%C3%A9rica%20latina_com.pdf>. Acesso em: 30/8/2013.

NYKO, Diego. “Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul do período recente”. Dissertação de Mestrado, IE-Unicamp, Campinas, 2011.

PECEQUILO, Cristina S. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”.

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, n. 2, dez. 2008, pp. 136-156.

ROUQUIÉ, Alain. *O Extremo-Occidente: Introdução à América Latina*. São Paulo, Edusp, 1991.

SAE. *Plano Brasil 2022: Relações Exteriores*. 2010. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=52>>. Acesso em: 30/8/2013.

STRANGE, Susan. *States and markets*. London, Continuum, 1994.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. *A Internacionalização do BNDES no governo Lula*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais-UFRGS, Porto Alegre, 2011.

VEIGA, Pedro da Motta. “As negociações comerciais sob Lula: a estratégia nacional-desenvolvimentista repaginada”. In: VEIGA, Pedro da Motta (coord.). *Comércio e política comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias*. São Paulo, Singular, 2007.

VEIGA, Pedro da. *Política comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma*. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=713&catid=7>. Acesso em: 30/8/2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

ANEXOS

Exportações de Países Sul-Americanos em anos selecionados (milhões de dólares)

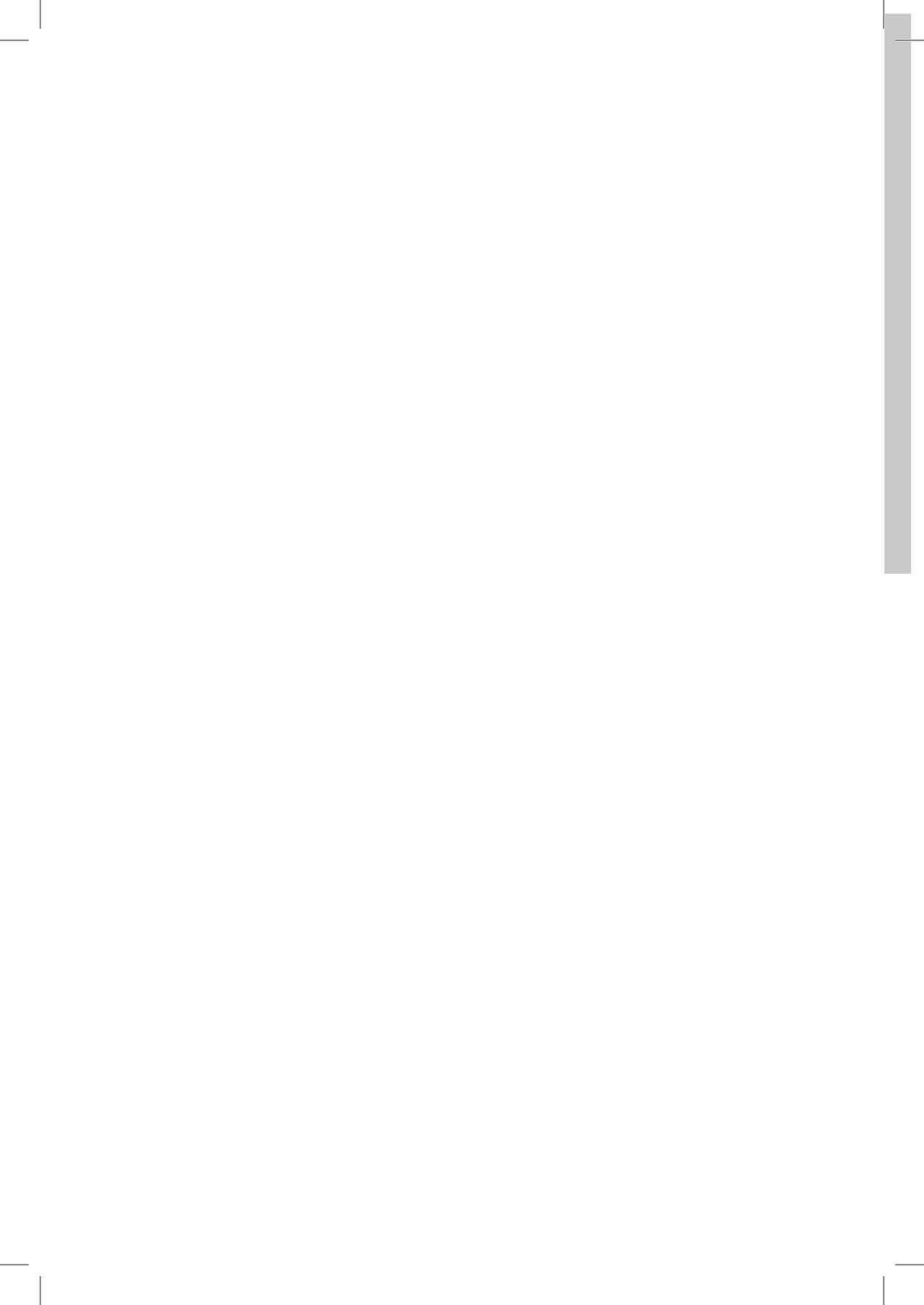
Origem \ Destino	Argentina		Bolívia		Chile		Colômbia		Equador		Guiana		Paraguai		Peru		Suriname		Uruguai		Venezuela	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2010	2000	2011
Brasil	6.990	17.344	166	3.034	969	4.481	283	1.360	18	89	0.335	0.753	336	782	221	1.235	5	8	530	1.421	1.129	1.507
China	796	6.237	5510	333	901	18.351	29	1.978	58	192	1	7	5	29	442	6.866	1	10	91	363	34	11.675
EUA	3.103	4.250	354	891	3.007	8.786	6.527	21.422	1.801	9.742	163	242	33	146	1.902	5.621	27	284	180	197	15.921	42.451
Venezuela	217	1.869	51	291	228	692	1.297	1.739	117	1.474	2	81	9	91	110	906	0,282	3	15	246	----	-----
Total	26.340	83.949	1.474	9.181	18.214	80.765	13.114	56.173	4.926	22.322	522	1.067	870	5.517	6.865	44.686	532	2.538	2.299	6.740	30.947	89.774

Fonte: CEPAL: BADECEL

Importações de Países Sul-Americanos em anos selecionados (milhões de dólares)

Destino \ Origem	Argentina		Bolívia		Chile		Colômbia		Equador		Guiana		Paraguai		Peru		Suriname		Uruguai		Venezuela	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2010	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Brasil	6.478	21.798	266	1.387	1.329	6.188	509	4.728	141	949	5	24	537	3.236	377	2.437	8	52	666	2.082	727	3.060
China	1.156	10.572	57	946	949	10.705	355	10.919	114	3.326	16	106	250	3.650	288	6.323	11	106	112	1.438	184	4.347
EUA	4.731	7.700	405	864	3.273	14.015	3.678	20.913	904	5.021	219	447	159	655	1.732	7.376	145	437	336	1.100	5.482	9.983
Venezuela	28	23	12	524	236	184	944	609	299	926	89	76	2	390	621	197	4	3	149	398	----	-----
Total	25.241	73.935	1.848	7.671	16.618	66.414	11.756	56.173	3.720	24.045	573	1.683	2.192	12.319	7.413	37.482	526	1.637	3.465	10.725	14.583	35.835

Fonte: CEPAL: BADECEL



Is the Euro a failure?

Antony Peter Mueller

Possui doutorado (1982) *summa cum laude* em ciências econômicas da Universidade de Erlangen e Nuremberg, Alemanha. Tem livre docência e *venia legendi* desde 1989. Estudou na Alemanha com um estágio nos Estados Unidos no Center for the Study of Public Choice. Em 1989/90 foi Fulbright Scholar nos Estados Unidos e atuou como professor associado na Universidade Radford na Virginia. 1999 até 2002 foi CAPES/DAAD professor visitante em economia e finanças internacionais na UFSC em Florianópolis. Em 2004 e 2006 foi professor visitante com ensino e pesquisa sobre a Escola Austríaca da Economia na Universidade Francisco Marroquin em Guatemala. Foi pesquisador e professor

na Universidade Caxias de Sul com atuação na pós-graduação em administração e no programa MBA. Desde 2008 é professor efetivo na Universidade Federal de Sergipe (UFS) em macroeconomia com atuação adicional no Centro de Economia Aplicada, no Núcleo em Relações Internacionais e nos programas de pós-graduação em economia e sociologia. Desde 2000 é *adjunct scholar* do Ludwig von Mises Institute, Estados Unidos. Antony Mueller mantém o *site* “The Continental Economics Institute” (<www.continentaleconomics.com>) e os *blogs* educativos Economia Nova (<www.economianova.blogspot.com>) e Sociologia Econômica (<www.socec.blogspot.com>). Numerosas publicações em revistas acadêmicas e jornais internacionais. A principal área de pesquisa atual é macroeconomia financeira.

INTRODUCTION

Many political analysts and even some prominent economists put the blame for the current economic crisis in Europe on the euro. In their view, the crisis showed that the European Monetary Union has no future. Right from the beginning of the current crisis, these pundits proclaimed that the demise of the euro was imminent. As if hit by a kind of amnesia, these authors seem to forget that it was the American real estate market from where the crisis spread and that not only members of the European Monetary Union suffer from economic malaise but also many other countries, which do not belong to the euro. Those who proclaim a euro crisis seem to ignore that there are countries in the euro zone that are doing relatively well and that the severe crisis is limited to some countries in the Southern periphery of the euro area, most prominently to Greece. Other than by proclaiming massive contagion, there has never been a solid reason how an economy the size of Greece, which represents a small part of the total gross domestic product of the Eurozone, could bring down the European Monetary Union.

The very same authors who announced the imminent demise of the euro do not propose that highly diverse countries such as the United States itself should get rid of their common currency despite the fact that the current crisis has had quite different economic impacts on the various regions of the United States. According to the thesis that a common currency would require

homogenous conditions, Brazil, for example, would have to install at least five or seven different currencies in its territory.

The use of a common currency is surely not without negative consequences, yet these costs of a single currency stand against the costs that have to be borne when within a highly integrated region every country, even the smallest, should have its own currency. Theoretically, there is no point in claiming homogeneity as a precondition for a single currency. By this standard, any large city should have a multitude of currencies. In fact, the difference that we find in most cities in terms of income *per capita* in its various districts are often larger than those that exist among countries. Likewise, the old-fashioned thesis that a common currency would require a homogeneous exposure to external shocks would prohibit a common currency for most large cities and for most countries of the world with exception of those countries whose economy is concentrated only in one sector, such as oil, for example.

Taking the focus on cities it also becomes clear that one more popular argument against common currencies does not hold. Most large cities are not only economically highly heterogeneous; they also do not possess full sovereignty, as they are subject in various areas to the authority of the whole country, to the central government and the government of their individual State. As it is the case with countries, it also applies to cities that not only a few of them will do better when monetary sovereignty is beyond their control. There is no need to have political sovereignty in order to have a common currency.

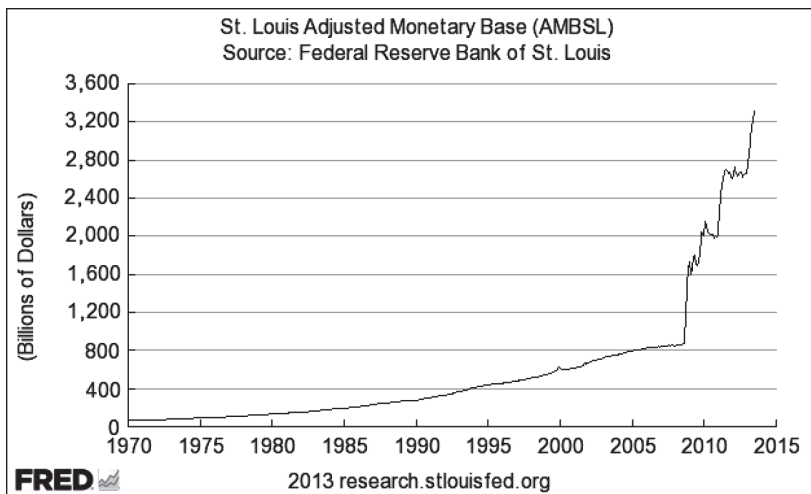
The decision to take part in monetary union is the result of the evaluation of a trade-off between the pros and cons of being in or out of the monetary union. We have to investigate whether this evaluation was not careful enough and whether it followed or not from an erroneous analysis. Along with that, we also have to

ask whether the project of a common European currency should be abandoned or whether serious efforts should be made to consolidate the common currency.

ORIGINS OF THE CURRENT CRISIS

The euro crisis has an American origin and it has a monetary origin. Monetary policy had entered center stage of economic policy making in the late 1970s. Since then financial markets have emerged as sectors of high economic growth fed by a rising stream of new money (see figure 1).

Figure 1: United States Adjusted Monetary Base



This trend of monetary expansion has continued over the time of the change of the millennium. After the outbreak of the current financial crisis there was a veritable explosion of the monetary base (see figure 1). With the internet boom over, the US Federal Reserve System embarked upon a policy of extremely low interest

rate in order to stimulate the American economy and to prevent the recession from deepening. While the central bank succeeded in preventing a prolonged slump of the American economy, it created a new bubble in the form of the American real estate boom.

In 2008, the American real estate bubble burst and the consequences spread across the globe. Since then not only the US economy is in a prolonged stagnation, but also large parts of Europe. The global financial crisis brought about a reassessment of creditworthiness when lenders began to differentiate more carefully among the borrowers as to their payment capacity. As to the countries that form the euro area, this reassessment of the creditworthiness led to rising interest rate in several countries exactly at a point in time when these countries needed to increase their borrowing in the face of the recession. The main victims of this change were the countries for which the new acronym “PIIGS” was invented: Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain.

The so-called “euro crisis” began in earnest in 2010 when it became apparent that Greece would not be able to meet its public debt obligations (ECB 2013). The adoption of the euro by Greece had brought immense advantages for this country in terms of interest payments. Yet when the financial crisis came, the euro has functioned as a constraint. Even as the euro is not a foreign currency for Greece, because this country is part of the system of European central banks, the fact that the country’s central bank cannot autonomously decide on the money supply, makes Greek debt in euros *de facto* a foreign currency debt. The membership to a common currency blocks the usual escape that is in place for a country whose debt is in its own national currency. When debt is denominated in national currency, the national central bank can devalue the national debt by inflating its currency. Yet when a country that forms part of currency union is threatened by default, government and cannot inflate its currency at will. Greece cannot devalue its debt through inflation and currency depreciation

because it has a money, which is managed by a supranational body in the form of the European Central Bank (ECB). In this case the country must apply so-called “austerity measures”, which involves cuts of public spending. It is easy to see that a financial crisis tends to become an economic crisis and finally turn into a social and political crisis. This happened most severely in Greece while Portugal and Spain are still under the threat of a similar fate.

NATIONAL VERSUS INTERNATIONAL CURRENCY SYSTEMS

In the face of the current “euro crisis”, the question arises why a group of European countries decided to launch a common currency and why up to now the group of the countries that form the euro zone has grown to 17 members (see table 1). Additionally, one must ask whether the promoters of the currency union were fully aware of its consequences for the conduct of domestic economic policy. The answer to these questions is quite clear: The promoters of the euro knew from the start what a common currency would imply for the conduct of domestic policies. It was also obvious that there is a trade-off involved when a country opts for a membership. The decision to join the euro area has been a voluntary decision. The decision to say yes to a monetary union requires a careful evaluation and it is without doubt that the decision to join has been based on such evaluations. The decision to opt for membership in the Eurozone reflects the experience of monetary chaos. The disastrous consequences of the breakdown of the Bretton Woods System for European economic integration were a dark reminder of the interwar period when Europe suffered from the absence of a common monetary arrangement. In this respect, the euro is not a recent project. The aim to establish a common currency has been on the agenda since the start of the European economic integration process and definite plans were already launched in the late 1960s (see table 1).

Table 1: Timeline of European Monetary Union 1970-2009

Year	Steps taken
1970	The Werner Report, named after Luxembourg's then Prime Minister and Finance Minister, sets out a three-stage approach to EMU – which is shelved because of difficult economic conditions in the early 1970s.
1978	The European Monetary System is launched, consisting of an Exchange Rate Mechanism (ERM) and the European currency unit (ECU)
1989	The Delors Report (named after the then Commission President Jacques Delors) maps out the road to EMU in three stages
1990	Launch of the first stage of EMU: closer economic policy coordination and the liberalization of capital movements
1992	Signature of the Maastricht Treaty setting out the timetable for Economic and Monetary Union and the convergence criteria that Member States will be required to meet to participate in EMU
1994	Start of the second stage of EMU: creation of the European Monetary Institute (EMI). Member States are required to work to fulfil the five convergence criteria on inflation, interest rates, government deficit and debt, and exchange rate stability
1995	Madrid EU summit: The single currency is named 'the euro', and the scenario for the third stage of EMU – the introduction of the euro – is set out, with a three year transition period between the introduction of the new currency and the launch of euro cash
1997	The Stability and Growth Pact is agreed at the Amsterdam EU summit, to ensure that Member States maintain budgetary discipline in EMU. The European Council also agrees on the revised exchange rate mechanism (ERM II) which links the euro and currencies of non-participating Member States
1998 May 1-3	The European Council agrees to launch the third stage of EMU on 1 January 1999 and that 11 of the 15 Member States meet the criteria to adopt the single currency. These are: Belgium, Germany, Spain, France, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Austria, Portugal and Finland. It establishes the European Central Bank, which replaces the EMI as of 1 June 1998
1998 June 1st	The European Central Bank starts operating with a mandate to decide and conduct monetary policy for the euro area. The primary objective of the ECB is to maintain price stability
1998 Dec 31	The exchange rates between the euro and the currencies of the Member States that will adopt the euro are irrevocably fixed as from 1 January 1999
1999 Jan 1st	Following compliance with the Maastricht criteria, Greece becomes the 12th country to join the euro area
2001 Jan 1st	Following compliance with the Maastricht criteria, Greece becomes the 12th country to join the euro area
2002 Jan 1st	Euro banknotes and coins are introduced in the 12 euro-area Member States
2007 Jan 1st	Slovenia becomes the 13th member of the euro area in 2007
2008 Jan 1st	Cyprus and Malta bring the number of euro-area members to 15
2009 Jan 1st	Slovakia joins EMU
2011 Jan 1st	Estonia becomes 17th member of the Eurozone

Source: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (with additions by the author) <http://ec.europa.eu/economy_finance/emu10/timeline_en.pdf>.

The fact that nowadays many countries have their own national currency does not make national currencies the natural way of things. In fact, during most of history, the dominant monetary regime was the existence of an international system. Money in circulation existed mainly in gold coins or in silver coins. Irrespective of their local origins, precious metal coins moved freely across borders. Coins served as a means of payment according to the value of their content of precious metals. The introduction of national paper monies did not do away with the internationality of the monetary system. As long as the countries defined the exchange rate of the paper note in terms of physical gold at which national central bank would exchange at wish, they automatically became members of the international gold standard - as it was the case for large parts of the 19th century. This monetary system of the international gold standard was international in its functioning and it was the intention when joining to take away from governments the control of money.

This system broke down with the onset of World War I when the belligerent countries abandoned the gold standard in order to gain full sovereignty over their money supply to finance the war efforts. It would not take long and the consequences of the nationalization of money would show up in the form of hyperinflation, currency wars and the Great Depression as forerunners to the follow-up of World War I in the form of World War II.

For the founders of the international post World War II monetary order the perils of national monies and nationalistic economic policy were still vivid and it was the common aim to establish a system that would prevent the return of monetary nationalism. The most comprehensive plan of global monetary order came from the British delegation led by the economist John Maynard Keynes. He wanted to install a kind of global central bank that would emit its own global currency, which he baptized

as “Bancor” – signaling that it would be a “bank” money, which would issue a money as good as gold: “or” – the French name for gold. Keynes did not succeed to have his plan realized. Instead, the American delegation won out (BOUGHTON 2002). The new system received the name Bretton Woods according to the place of the conference. The Bretton Woods international monetary system, although not international in its design, was international in its consequence as it became the dominant monetary system in that part of the world where the United States dominated as the new hegemon.

The Bretton Woods System provided a huge benefit for European integration. European integration in the 1950s and 1960s could not have advanced without a kind of common currency. At this time, the US dollar played this role as it served as an international money for trade and currency reserves.

As is quite clear that that deeper economic integration cannot take place without stable currency arrangements, the demise of the Bretton Woods System in the early 1970s became a major challenge for the Europeans. As soon as it became clear that the dollar standard would fall apart, the Europeans launched the project of a common currency. The first plans go back to 1970 with the so-called Werner Plan. Various steps were taken on the way to a common currency such as “the snake” along with several other currency arrangements. Along the way, it became obvious that deeper economic integration requires a reliable common currency system. With the dollar out of question and the anchoring of the system to the German mark problematic for various reasons (politically, economically, and as to the relative size of the then West German economy to the rest of the European bloc), a proper European currency of its own emerged as the most preferable solution.

PERFORMANCE OF THE EURO

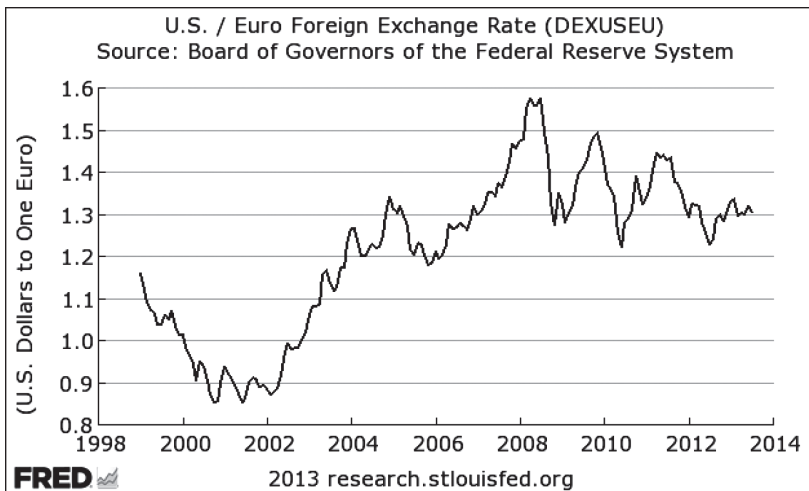
In order to understand what is going on with the so-called “euro-crisis”, it is helpful to put the current crisis in terms of at least the time span since the inception of the euro.

We begin this part of the analysis with a look at the Eurozone as a whole and then highlight some of the problems of individual countries such as Greece and Spain that suffer currently from a severe economic crisis.

The euro was launched as a single currency at first for banking transactions in 1999 and two years later on January 2002 also as a physical currency (see table 1).

The initial exchange rate of the euro was 1.16 to the US dollar and due to the re-shifting of portfolios of international financial investors, the euro declined in the first couple of month to hit a low of 0.87 in February 2002 (Figure 2).

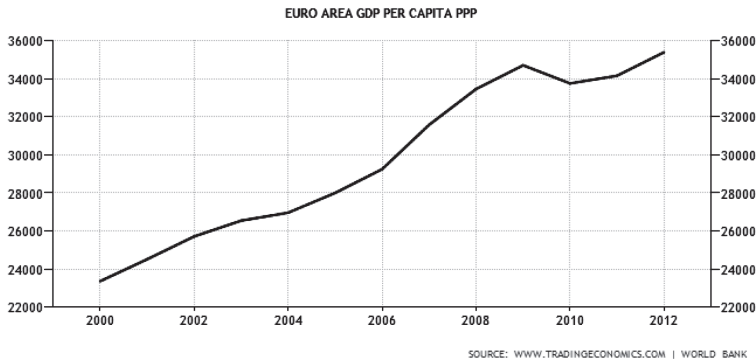
Figure 2: Euro/US-dollar exchange rate 1999 -2013



Thereafter, the euro began a steady rise until early 2008. A reversal set in for the euro dollar exchange rate with the beginning of the international financial crisis. For some time international investor sought refuge in the dollar as a safe haven but the downward trend stopped in 2010 and the exchange rate between the euro and US dollar has experienced little volatility as the rate stabilizes of around 1.3 dollars to the euro. Despite the warnings of doom and gloom for the euro zone with the call for the imminent break-up of the Eurozone at the beginning of the crisis and thereafter, not only the euro exchange rate has stabilized since then, but the euro area has also held together. While since the beginning of the crisis, no member country has left the zone, the euro area could actually welcome new members after the outbreak of the crises with Slovakia, which joined in 2009 and Estonia, which became a member in 2011 (see table 1).

Looking at the overall performance of the Eurozone, its attraction for many countries to join, particularly for East European Countries, is obvious. The gross domestic product per capita in terms of purchasing power parity has seen a steady and impressive rise since the launch of the euro up to the mid of 2008, when, at a level of 35 000 dollars (in terms of purchasing power), gross domestic product (gdp) *per capita* has moved sideways. One can see in the chart below (figure 3), that the latest data for per capita show that the low point has been left behind and that currently gdp *per capita* has already surpassed the pre-crisis level.

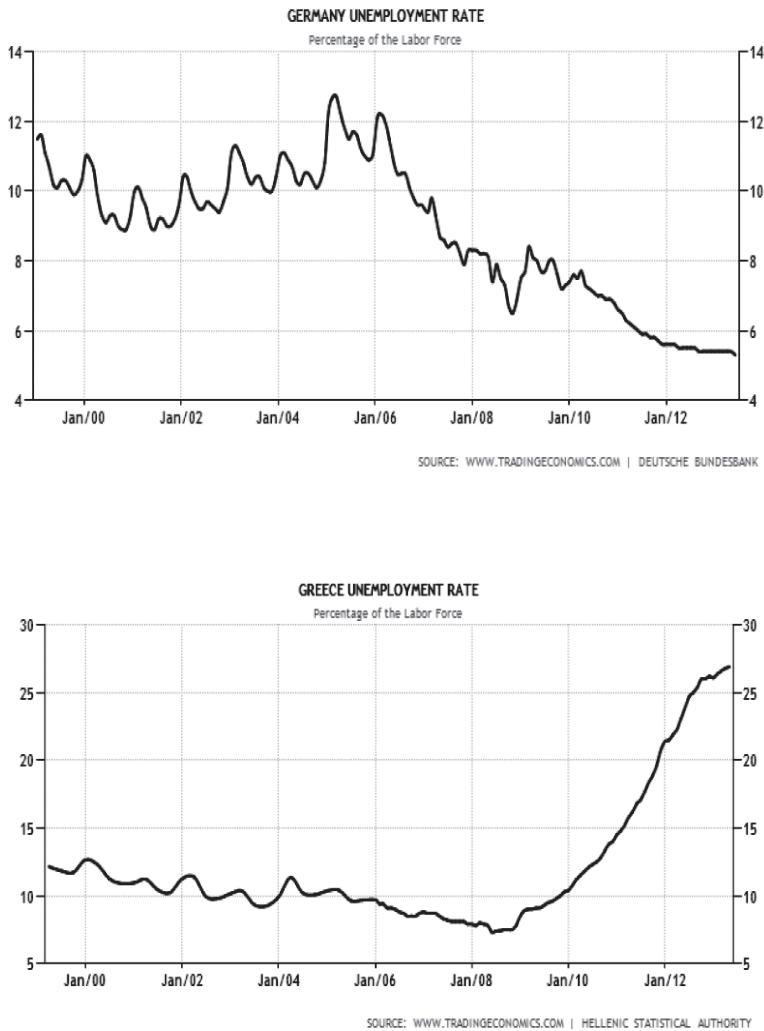
Figure 3: Eurozone Gross domestic product *per capita* at purchasing power parity 2000-2012



In order to put the overall euro gdp performance in perspective, it should be noted that a major difference between the pre-crisis period and the current situation is still in place. While before the crisis all member countries of the euro zone moved largely along the same trend, there has been a sharp division among the countries since the outbreak of the crisis. While countries such as Germany, Austria the Netherlands have already fully recovered from the crisis and are experiencing economic expansion, some other countries, particularly those at the Southern periphery of the euro zone, such as Greece, Spain, and Portugal are still mired in the depth of the economic crisis.

While in Germany the unemployment rate has drastically fallen since the outbreak of the crisis (see figure 4), it has exploded in Greece, Spain and Portugal to extreme levels.

Figure 4: Unemployment rates for Germany, Greece, Portugal, and Spain since 2000



Source: National Data, Trading economics

Different from Germany, Greece experienced a decline of its unemployment rate in the years preceding the crisis (see figure 3). Yet when the crisis came, it experienced an extreme rise that lifted the unemployment rate over 25 per cent. A similar fate had Spain, which saw its unemployment rate decline since the mid-90s but then experienced a rise of its unemployment rate to the same exorbitantly high levels of over 25 per cent as has happened in Greece.

Differences in the performance of the labor market among the countries that form the European currency union is also clearly reflected in the interest rate that the various government as borrowers have to pay. While before the crisis, there has been a common trend, and countries like Greece and could profit substantially by lower interest payments on its public debt, this common trend has given way a much more differentiated picture.

Similar to Greece, there has been a strong convergence of interest rates for the rest of the PIIGS up to the beginning of the current crisis when a strong divergence set in. Although the extreme degrees of divergence have gone by, significant deviations still exist (table 2).

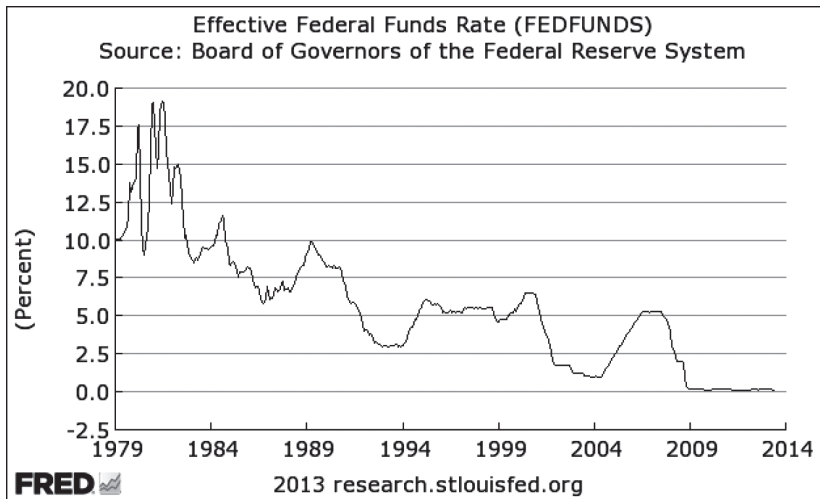
Table 2: Interest rates for selected member countries of the Eurozone 2012/13

	2012 June	2012 December	2013 May
Germany	1.30	1.30	1.29
France	2.57	2.01	1.87
Italy	5.90	4.54	3.96
Ireland	7.09	4.67	3.48
Spain	6.59	5.34	4.25
Portugal	10.56	7.25	5.46
Greece	27.82	13.33	9.07

Source: European Central Bank (ECB); <<http://www.ecb.int/stats/money/long/html/index.en.html>>.

The differentiation among the interest rates that for the various countries that form the euro area points to the main difference between the period before and after the outbreak of the current international financial crisis. The outbreak of the crisis came not only as a shock to the policymakers, most of all it was also a major shock for the operators on the financial markets themselves. For decades, these financial players had become accustomed to a monetary policy, which would bail them out if things should go wrong. That was the lesson learnt in 1987 when the stock market crash induced the American central bank to provide ample liquidity to the market and this way prepared the exuberant 1990s (LvMI 2008). A similar successful injection of liquidity occurred when the Internet bubble burst in early 2000 when the American central bank successfully injected liquidity into the market making way for a period of extremely low interest rates. Over the past decades, there has been a highly expansionary monetary policy in place, which drove down interest rates in a cascade-like manner towards zero (Figure 5).

**Figure 5: United States policy rate of interest
(Federal funds rate) 1979-2013**



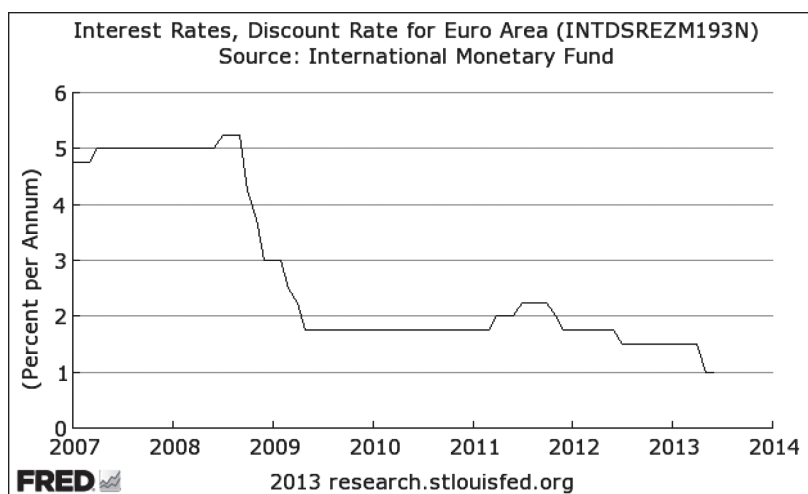
The period of extremely low interest together with the conviction that central banks would bailout the system in case of a derailment launched the search for higher yields at the expense of the awareness of risk. Domestically, US money swamped into real estate, while internationally the global liquidity avalanche swamped into emerging markets. For the euro currency, the targets for the inflow of money were those that should become the center of the crisis: Ireland, Greece, Spain, Portugal and Italy. The early attraction of these countries was that they still offered relatively high interest rates and in the search of higher yields seemed just as attractive as the US real estate market (MUELLER, 2011). Just as much as the American real estate market seemed safe, as much the countries at the Southern periphery of the euro area seemed a safe bet because of their membership in the euro area.

As money from abroad flowed into countries such as Greece and Spain, interest rates for governments bonds would fall and

give rise to increase public borrowing. Apparently justified by lower interest rates and ample liquidity along with a domestic boom that in Spain centered on private consumption for real estate and in Greece on public consumption in form of the expansion of public sector employment, government deficits expanded. Yet both, lenders and borrowers, misinterpreted what was happening as a confirmation of their preconceptions as to the assessment of the creditworthiness of the countries involved. Not only banks as lenders overestimated the safety and credit capacity of the borrowers. The borrowers themselves also overestimated the safety of their borrowing and their capacity to service their debt.

When the crisis hit, the usual injection of liquidity did not work as before. The American central bank did not hesitate to slash interest rates. After the outbreak of the current financial crisis, the American central bank rapidly lowered its policy rate (figure 5) in tandem with the European Central Bank to a level called “zero bound” when the reduction of rates has hit its limit (figure 6).

Figure 6: European Central Bank policy rate of interest since 2007



The collapse of the American real estate market came as a shock to the financial market. After this shock followed the apparent inability of the central banks to revive the markets and likewise the failure of fiscal policy to stimulate the economy with tax credits and extra spending. In Europe, the fear of an imminent break-up of the euro area sent shock waves through the financial system and the specter of a global financial meltdown appeared, in which the demise of the euro would take down the dollar with it.

CRISIS MANAGEMENT

As of now, the acute financial crisis has been limited to the smaller partner countries of the Eurozone. In terms of their gross domestic product, countries like Portugal and Greece represent only a small part. Things would turn serious, however, when the crisis should become acute in Spain or even Italy (see table 3).

Table 3: Gross domestic product of selected Eurozone countries 2009 in US dollars
Share in percent of total

	Eurozone	Germany	France	Italy	Spain	Greece	Portugal
GDP	12,460,362	3,330,032	2,649,390	2,112,780	1,460,250	329,924	227,676
Share	100.00	26.73	21.26	16.95	11.72	2.65	1.83

Source: World Bank Data. <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>.

The main object of the European crisis management was to contain default to Greece and contain the crisis of not spreading to more seriously to Spain and Portugal. This way, the European debt crisis has led to a series of initiatives under the so-called “troika” (triumvirate) composed of the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund.

Greece represents the country with the largest emergency aid. After a first bailout package of 73 billion euros, Greece received 163.7 billion from the newly instituted European Stability Fund in cooperation with the International Monetary Fund. As of December 2012, the European Central Bank jumped in and bought sovereign bonds amounting to 30.8 billion dollars. Along with Greece, Spain Portugal and Italy also received emergency aid (see table 4).

Table 4: European emergency funding (in billions of euros, book values as of December 31, 2012)

	Euro zone and IMF	EFSF and IMF	ECB	ESM	EFSF, EFSM and IMF
Greece	73	163.7	30.8	--	--
Spain	--	--	43.7	100	--
Portugal	--	--	21.6	--	78
Italy	--	--	99	--	--

Source: ECB, IMF, ESM book value as of December 31, 2012.

IMF – International Monetary Fund; ECB – European Central Bank; EFSF – European Financial Stability Facility: <http://www.econ.nyu.edu/user/frydmanr/Dollar_Euro_Exchange_Rate.pdf>; EFSM – European Financial Stability Mechanism, <http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/>.

The European Financial Stability Facility (EFSF) came into existence on May 9, 2010 by all 27 member-states of the European Union (EU). The EFSF has the objective to provide financial assistance to Eurozone member-states whose financial situation has become precarious and therefore need temporary financial assistance. The EFSF has the right to raise funds in order to recapitalize member states banks and buy sovereign debt from the member states. In order to raise funds, the Facility will issue bonds, which are backed by guarantees of the Eurozone member states. The EFSF has lending capacity of 440 euros, which may increase

by 60 billion euro through the European Financial Stabilization Mechanism (EFSM). Together with funds from the credit line of the International Monetary Fund (IMF) of 250 billion euros, the financial safety net amounts to 750 billion euros.

On November 20, 2011, finance ministers of the Eurozone agreed to expand the financial power of the EFSF by creating certificates that proved a Eurozone guarantee for up to 30 percent of new sovereign bonds issues by Eurozone member states.

These institutions and instruments are to be fully replaced by the European Stability Mechanism (ESM), which already put up 100 billion euros in emergency aid to Spain (see table 3 above). The European Stability Mechanism was established on September 27, 2012 and began its operation on October 8, 2012. Its object is to provide a permanent financial security mechanism for the member states by providing instant access to its financial assistance programs. The ESM has a lending capacity of 500 billion euros. The ESM will replace earlier programs such as the EFSM and the EFSF. Different from the earlier mechanisms such as the European Financial Security Mechanism (EFSM) and the European EFSF, the European Stability Mechanism (ESM) is based on a formal treaty (ESM 2013). In order to obtain funds, the member state is obliged to be a member of the European Fiscal Compact.

In order to obtain ESM aid, the country in need must accept the evaluation of its finances by the so-called Troika, which is composed of the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund. The first Financial Assistance Facility Agreement of the EMS was made in April 2013 at the amount of 100 billion euros for the Spanish banking sector along with 9 billion euros for a sovereign bailout in combination with a financial sector recapitalization program for Cyprus.

The fiscal compact is one more tentative to bring the fiscal policies of the euro member states in line with the requirements of financial stability. The Maastricht Treaty, which established the rules of convergence for the countries that were to join the common currency, postulated the rule for fiscal stability by the criteria of a deficit of no more than three per cent and a ratio of public debt to gross domestic product of no more than 60 per cent. Yet already during the convergence process, the rules got watered down and ironically enough it was first Germany and France that violated the criteria after the launch of the euro.

Another attempt to prevent extreme divergence of fiscal policies among member countries came with the so-called Stability and Growth Pact (SPG), which set up rules for fiscal policy for all members of the European Union along the lines that the Maastricht Treaty had already established.

Now, so it seems, some of the basic errors of the earlier attempts will be repeated with the Fiscal Compact. While the Fiscal Compact is more detailed than the previous rules, the problem remains that legally and in practice, it is very difficult to put controls on the national budgets when there is domestic resistance. Full compliance to conditions imposed from international or European bodies usually only occur in the form of “conditionality” under financial assistance programs the way by which the International Monetary Fund administers its programs. Besides these problems, the fiscal pact also suffers from the same inflexibility that characterized the Stability and Growth Pact and consequently led to its non-compliance when financial difficulties began to emerge.

Beyond these governmental facilities, the European Central Bank began to become active as a bailout facility.

When coping with the crisis, the major change in the European financial landscape did not occur by way of new institutions and new pacts, but by the European Central Bank's program of "Outright Monetary Transactions" (OMT). With this instrument, the ECB proclaimed its readiness to purchase government bonds on the secondary market. As the market turmoil approached its peak in the summer of 2012 and panic sales of sovereign bonds of the countries of the Southern periphery set in, the European Central Bank announced to act as a "lender of the last resort" (ECB 2012). Through this maneuver, the ECB managed to convince the financial market operators that it would stabilize the market. Consequently, the sell-off stopped and the yields of the bonds began to fall (table 2). It is not without irony that the major contribution in ending the acute phase of the euro crisis was a legally highly problematic measure by the central institution of the euro, the European Central Bank itself. With the "Outright Monetary Transactions", the ECB deliberately exceeded its statutes, which explicitly forbid the ECB to act as a source of funding of sovereign debt. The ECB succeeded to escape outright legal sanctions by linking its OMT program to the conditionality attached to Financial Stability Facility and the European Stability Mechanism (EFSF/ESM).

Financial matters can only partially come under full legal control because – as the old saying goes – without money the king loses his rights. Therefore, member countries must direct much more efforts towards good governance. The treaties, protocols and amendments serve only as guidelines. In the end, it is up to the individual nation state to conduct sound economic policies. On the way to accomplish this task, a common currency works as a disciplinary mechanism.

ABANDON OR CONSOLIDATE THE EURO?

In order to make an evaluation whether to abandon the euro or not, the overall performance must be taken into account and not merely a transient crisis event. As to the basic macroeconomic indicators such as economic growth, inflation and the current account, the European system has shown a good performance in which all but one indicator – employment – has performed badly. Over the more than ten years of its existence the euro positioned itself as a strong currency backed by a high degree of price level stability. The average inflation rate has remained close to the aim of two percent per year and the current account has been largely in balance with only marginal deviations. It is mainly the unemployment rate, which gives reason for concern. As the comparison of the data of the individual countries shows, the unemployment rate reflects much more structural factors than cyclical impacts. It is not the euro, which produces unemployment in certain countries, but the structure of the national labor market. In this respect, too, the next major challenge is for many member countries to come up with reforms in a move to establish good governance.

Institution building has been the trademark of the European economic and monetary integration process. Before the launch of the euro, there had been predecessors such as “the snake” and the European exchange rate mechanism. Under the name “ECU”, there was also an artificial European currency already in place long before the euro came into existence. The current crisis makes no exception as to how the authorities have reacted to the challenge.

Historically, the process of European integration has made its major advances in periods of crises. This was the case at the time of the breakdown of the Bretton Woods System when global monetary instability disrupted the integration of the common

market. Further major steps occurred in the face of the breakdown of the Soviet Union and with German unification. As it happened with the fragile new democracies in Southern Europe when these came “on board” to the European Union in the 1980s, political stabilization took place also with respect to the Eastern European country. In this view, the European Union is not only an economic success story for the original six members that founded the European Common Market in 1957, but over the course of time European integration has also become a major factor in making large parts of Europe more prosperous and democratic.

CONCLUSION

As many times before, in the euro crisis as well, the real course of events proved the doomsayers wrong. Of course, creating and maintaining a common currency, which binds together a large group of highly diverse countries, has been no and never will be a cakewalk. For the future, many more challenges lie ahead. What matters in the end is the trade-off, the size of the margin by which the benefits of the euro outweigh its costs. In this respect, the calculus leaves little room for doubt. In terms of peace and prosperity, European integration has brought immense benefits for the continent.

As it became apparent at the time of the breakdown of the Bretton Woods System, common currency arrangements and finally a common money are necessary to keep the integration process going. In this respect, the euro is not an aim but a means. The logic runs from the euro as a means of deepening economic integration to economic integration as a means of maintaining peace and prosperity.

The so-called “euro crisis” represents one more of the series of challenges that Europe has to cope with. The response so far

has been to set up new institutions such as the European Stability Mechanism (ESM) and the Fiscal Compact. The implementation of its “Outright Monetary Transactions” program by the European Central Bank opened up the way for the ECB to act as a “lender-of-the-last-resort. With the expansion of the European Union going on and more countries joining the euro, the acceptance of a common ideal of governance represents the next major task.

REFERENCES

BOUGHTON, James M. *Why White, Not Keynes? Inventing the Postwar International Monetary System*. IMF Working Paper, WP/02/52. Washington: International Monetary Fund. 2002.

EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB). Press Release, 6 September 2012 – *Technical features of Outright Monetary Transactions*. Available at <http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html>. Access August 15, 2013.

EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB). *Timeline of the European debt crisis*. Available at: <<http://www.ecb.int/ecb/html/crisis.en.html>>. Access August 15, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic and Monetary Union. 2010. *A timeline of European Monetary Union*. Available at: <http://ec.europa.eu/economy_finance/emu10/timeline_en.pdf>. Access August 15, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic and Monetary Union. 2013. *The European Financial Stability Mechanism (EFSM)*. Available at:

<http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/>. Access August 15, 2013.

EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM). Official Website. Available at <<http://www.esm.europa.eu/>>. Access August 15, 2013.

EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (EFSF). Official Website. Available at <<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>>. Access August 15, 2013.

FELDSTEIN, Martin. *EMU and International Conflict*. Foreign Affairs 76(6). 1997.

FRIEDMAN, Milton. *An Interview with Milton Friedman*. Interviewed by John B. Taylor, May 2000. Macroeconomic Dynamics 5(1), 2001, pp. 101-131.

JONUNG, Lars and DREA, Eoin. *It Can't Happen, It's a Bad Idea, It Won't Last: U.S. Economists on the EMU and the Euro, 1989-2002*. Econ Journal Watch, Volume 7, Number 1, January 2010, pp. 4-52.

JONUNG, Lars and DREA, Eoin. Rejoinder to *It Can't Happen, It's a Bad Idea, It Won't Last: U.S. Economists on the EMU and the Euro, 1989-2002*. Econ Journal Watch, Volume 7, Number 2, May 2010, pp. 112-118.

KRUGMAN, Paul. *Europe in Brief*. The New York Times, April 15, 2013.

KRUGMAN, Paul. *Eurodämmerung*. The New York Times, May 13, 2012.

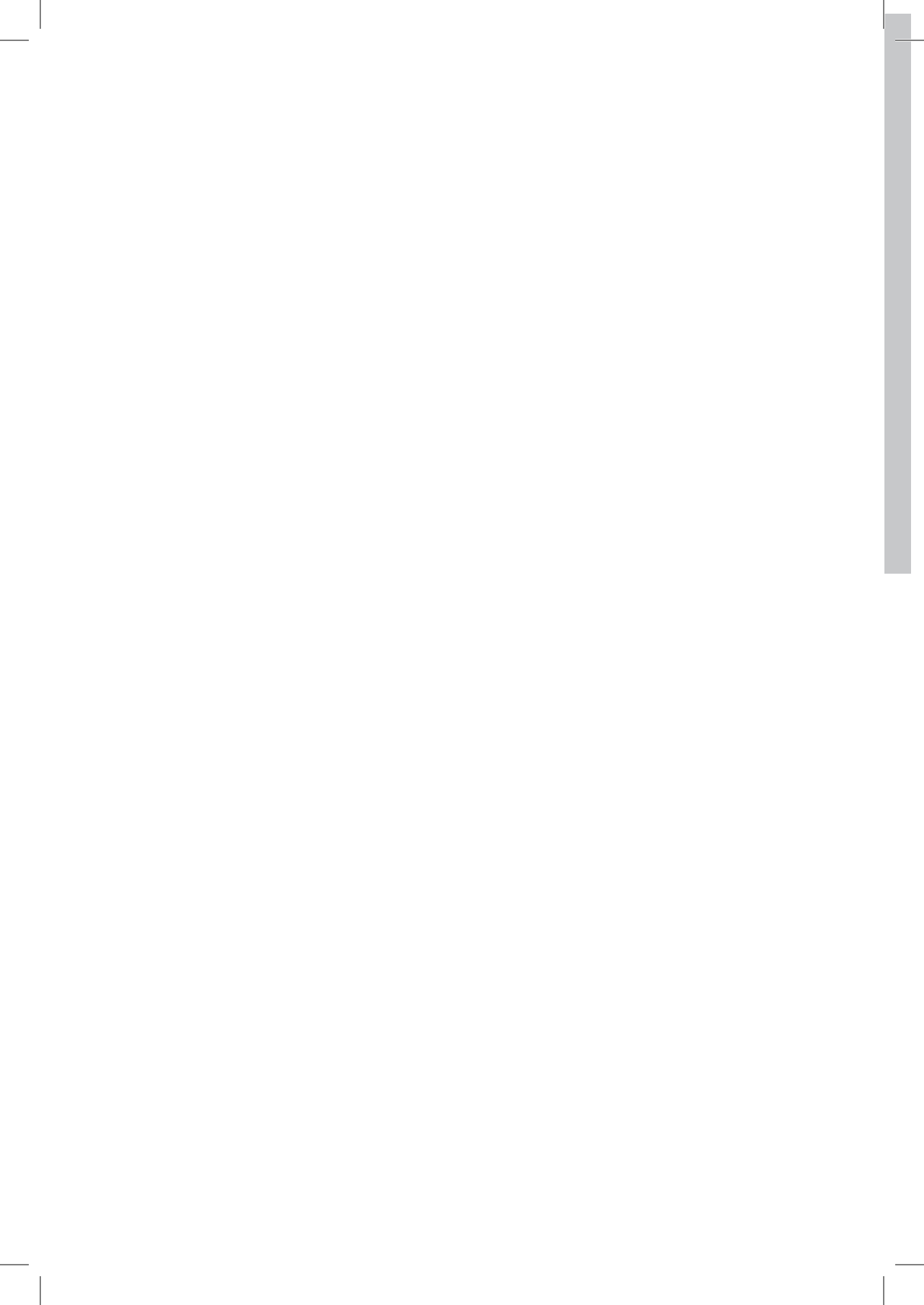
LvMI. *The Ludwig von Mises Institute*. Bailout Reader. Auburn, Ala 2008. Access: <<http://mises.org/daily/3128> retrieved>. August 15, 2013.

MUNDELL, Robert A. *A Theory of Optimum Currency Areas*. American Economic Review, 51, 509-517, Nov 1961.

MUELLER, Antony P. *What's Behind the Euro Crisis and How Will It End?* Financial Sense. San Diego, California, December 30, 2011, Access: <<http://www.financialsense.com/contributors/antony-mueller/2011/12/30/whats-behind-the-euro-crisis-and-how-will-it-end>>. Retrieved August 15, 2013.

TRADING ECONOMICS. Global Data Set. Access: <<http://www.tradingeconomics.com/>>. Retrieved Aug 15, 2013.

PARTE III
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
LATINO-AMERICANAS: NOVOS EIXOS
E CENÁRIOS



O REGIONALISMO LATINO-AMERICANO DEPOIS DO REGIONALISMO ABERTO: NOVOS EIXOS, NOVAS ESTRATÉGIAS, MODELOS DIVERSOS¹

José Briceño-Ruiz

Doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos de Aix-en-Provence (ScienPo Aix), França, com tese na área da integração regional. Graduação em Direito pela Universidade dos Andes, Mérida, Venezuela, Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Durham, Inglaterra, DEA em Ciência Política Comparada pelo Instituto de Estudos Políticos de Aix-en-Provence.

¹ Este trabalho é resultado da pesquisa intitulada “Los nuevos ejes en el regionalismo latinoamericano y el debate sobre los modelos de integración económica y cooperación política” financiado pelo Conselho para o Desenvolvimento Científico, Humanístico, Tecnológico e das Artes (CDCHTA) da Universidade dos Andes, Mérida, Venezuela (código E-332-13-09-B). O autor agradece ao CDCHTA o financiamento no contexto de seu programa de apoio aos projetos de pesquisa.

Tem experiência nas áreas de Relações Internacionais e Ciência Política, atuando principalmente nas seguintes linhas: Integração Regional/Inter-regionalismo/Economia Política Internacional/Política Externa. É membro do “Regional Integration Research Group” do Institute of Latin American Studies – Stockholm University, Suécia, do Grupo de Pesquisa no CNPq “Política Internacional e Processos de Integração”. Atualmente é Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais da Universidade dos Andes, Mérida, Venezuela, e Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Regionalismo, Integração Econômica e Desenvolvimento.

O regionalismo latino-americano atravessa atualmente um período de transformações que estão associadas às mudanças políticas que têm acontecido em vários países da região na primeira década do novo milênio. Durante a década de 1990, existiu certa homogeneidade ideológica no que diz respeito à lógica de integração econômica e cooperação política e aos modelos nos quais os processos regionais estavam fundamentados. Em geral existia um consenso sobre um modelo de integração regional que visava uma inserção competitiva das economias nos mercados mundiais. Isso foi chamado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe de “regionalismo aberto”, uma tentativa de conciliar as políticas de integração com as políticas que visassem promover a competitividade internacional (cf. CEPAL, 1994)². Contudo, no discurso político o regionalismo aberto foi assimilado ao neoliberalismo, sendo esta última abordagem o fundamento real de vários esquemas de integração que se descreviam como “abertos” (cf. BRICEÑO-RUIZ, 1999). Assim, houve um consenso a respeito do modelo de integração, e mesmo se existiam diversos blocos sub-regionais, todos compartilhavam uma abordagem similar no que concerne ao modelo de regionalismo. Esta situação começou a mudar a partir da crise do Real no Brasil em 1998 e posteriormente

² Estas ideias cepalistas procuravam adotar a estratégia de inserção internacional com as políticas de transformação produtiva com equidade. De fato, esse seria o fator diferenciador entre o original regionalismo aberto na região Ásia-Pacífico e o regionalismo aberto proposto pela Cepal. Contudo, especialistas como Alfredo Guerra Borges (1998) ou Germánico Salgado (1994) foram muito críticos a respeito das propostas de regionalismo aberto.

com o default argentino de 2001. As transformações políticas em vários países da região, em particular, a viragem à esquerda dos governos de Venezuela, Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia e Equador causou uma crítica ao modelo hegemônico na década de 1990, dando origem a um novo período na integração econômica e na cooperação política da região.

Neste capítulo analisa-se este novo cenário do regionalismo na América Latina. Neste sentido, argumenta-se que existe atualmente uma fragmentação da integração econômica na América Latina em três grandes eixos: um eixo de regionalismo aberto; um eixo revisionista e um eixo antissistêmico. Em cada um destes eixos se tem adotado distintos modelos de integração econômica. Recorrendo às ideias de Max Weber, se propõe a existência de três modelos de integração econômica: o “regionalismo estratégico”, o “regionalismo social” e o “regionalismo produtivo”.

A despeito desta fragmentação do regionalismo no domínio econômico, no plano da cooperação política tem-se estabelecido novos projetos de dimensão sul-americana, como a União de Nações Sul-americana (Unasul), ou latino-americana, como a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac). Contudo, pode-se também observar diversos eixos de cooperação política: o modelo de “realismo aquiescente”, o modelo “autonomista” e modelo de “regionalismo contra-hegemônico”. Neste capítulo, se analisa as interações entre os eixos e os modelos de integração econômica e cooperação política na América Latina.

ALGUMAS BREVES PRECISÕES CONCEITUAIS SOBRE O REGIONALISMO

Neste capítulo utilizamos o conceito de regionalismo, categoria que descreve o conjunto das iniciativas de integração econômica e cooperação econômica e política que se desenvolvem

num âmbito espacial regional determinado. A utilidade deste conceito é que nos permite obviar o complexo e ainda inconcluso debate para estabelecer uma distinção teórica entre cooperação e integração. O regionalismo faz referência às relações associativas que acontecem no sistema internacional, abarcando as propostas para estabelecer zonas de livre-comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou uniões econômicas, que constituem, por sua vez, modalidades de integração econômica. Igualmente, existem formas de integração política, que se apresentam quando se formam instituições supranacionais, que procuram ter jurisdição sobre o Estado-nação ou quando acontece a unificação de Estados nacionais previamente existentes num novo Estado. A cooperação econômica envolve a assistência em matéria de desenvolvimento ou a cooperação funcional em domínios tais como a energia ou a infraestrutura. A cooperação política visa instituir mecanismos de diálogo e consulta regional sem chegar a estabelecer instâncias supranacionais, mas mecanismos de tomada de decisão de tipo intergovernamental.

Em síntese, a ideia de regionalismo compreende as iniciativas de tipo econômico e político nos âmbitos de integração e cooperação, que se desenvolvem num âmbito espacial determinado. De forma matemática, a ideia de regionalismo se expressa na forma $R_i = \{I_e, I_p, C_e, C_p\}$, R_i expressa o regionalismo internacional, no âmbito do qual se podem desenvolver formas de integração econômica (I_e), como zonas de livre-comércio ou uniões aduaneiras. Eventualmente, mas não necessariamente, I_e pode ser acompanhada de formas de integração política (I_p), como a criação de instituições supranacionais. I_e e I_p podem-se desenvolver paralelamente ao impulso de iniciativas de cooperação econômica e política C_e, C_p . Neste sentido, I_e, I_p, C_e e C_p são manifestações de um processo complexo que se denomina regionalismo internacional, como se tratasse de

um conjunto (Ri) cujos elementos fossem Ie, Ip, Ce, Cp. Assim, Ie, Ip, Ce, Cp \in Ri.

OS NOVOS EIXOS DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO

Na América Latina durante a década de 1990 o regionalismo experimentou um enorme impulso, no marco de um contexto global favorável para a criação de blocos regionais. Este renascer do regionalismo gerou um debate sobre o que ficou conhecido como o “novo regionalismo”, que em termos econômicos era equiparado a uma etapa no processo da construção de uma ordem multilateral de livre-comércio (cf. ETHIER, 1999). No âmbito político, o novo regionalismo se definia como um elemento de uma ordem global pós-westfaliana, na qual existiria uma governança internacional através da criação de blocos regionais (cf. SODERBAUM, 2005; HETTNE, 1994). A América Latina participou ativamente dessa “onda de novo regionalismo”, que se manifestou na reativação de iniciativas de integração econômica como o Mercado Comum Centro-Americano, criado em 1960 e transformado no Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) em 1991, ou o Pacto Andino, estabelecido em 1969, que se converteu na Comunidade Andina em 1996. Também surgiram novas iniciativas como o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nesta onda regionalista se impulsionaram iniciativas de cooperação política, como o Grupo dos Três (formado em 1989 por Colômbia, México e Venezuela), que depois se transformaria em processo de integração econômica, ou projetos de cooperação política, como a Associação de Estados do Caribe (AEC), criada em 1994. Inclusive, renasceu a ideia de integração e cooperação hemisférica, isto é, acordos nos quais também os Estados Unidos participariam.

Durante este período todas estas iniciativas se caracterizaram por possuir certa homogeneidade a respeito de sua fundamentação

ideológica, objetivos e instrumentos. É geralmente aceito que as iniciativas de integração foram estabelecidas com base nas propostas econômicas que visavam uma inserção mais competitiva da região na economia mundial. O objetivo era promover o livre-comércio por meio de uma estratégia de agressiva redução tarifária. No domínio político, a maior parte das iniciativas de cooperação visava estabelecer mecanismos para afiançar a democracia, a estabilidade política e a paz, bem como tentar estabelecer um padrão de relacionamento com os Estados Unidos alicerçado na confiança e no fomento do interesse comum.

Pode-se então asseverar que a integração econômica regional da década de 1990, em suas diversas dimensões sub-regionais, poder-se-ia definir como aberta e fundamentada no livre mercado no domínio econômico e na procura de uma relação especial com os Estados Unidos, mesmo impulsionando em paralelo um “regionalismo hemisférico”.

No entanto, a crise econômica no Brasil em 1998 e na Argentina em 2001, a ascensão ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda em vários países da região, o colapso das negociações da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) na Cúpula das Américas de Mar del Plata (novembro de 2006) e a crise econômica global iniciada em 2008 configuraram um panorama ideológico, econômico e político que acabou com a homogeneidade existente na década do 1990 em termos de integração regional. Em vez disso, se observa uma maior fragmentação da integração econômica em três grandes eixos.

Ao primeiro destes eixos lhe chamamos “o eixo de integração aberta”, cuja fonte de inspiração é o Tratado de Livre-Comércio de América do Norte (TLCAN), assinado entre Canadá, Estados Unidos e México em 1994. O TLCAN é um processo regional que tem se fundado com base num modelo de integração econômica

diferente dos modelos tradicionais que se desenvolveram nas prévias ondas de regionalismo econômico nas décadas de 1960 e 1970, apresentando diferenças substanciais com a União Europeia, o referente externo mais importante para os países latino-americanos.

O TLCAN é uma expressão do “regionalismo aberto”, visto que seu objetivo de promover um espaço comercial preferencial não se atinge a expensas do sistema multilateral de comércio. Contrariamente, a preferência regional é concebida como um passo prévio para uma maior abertura ao comércio mundial. No entanto, o TLCAN é mais uma manifestação da versão do Ásia-Pacífico do regionalismo aberto do que da versão da Cepal, pois carece de instrumentos para o fomento da transformação produtiva com equidade. Em segundo lugar, o TLCAN se distingue pela promoção de um modelo de “integração profunda” que visa regulamentar setores como a propriedade intelectual, as compras governamentais e as normas ambientais e do trabalho relacionadas com o comércio. Estas matérias não eram regulamentadas nos antigos processos de integração. Em terceiro lugar, o TLCAN se apresenta como uma modalidade de integração “Norte-Sul”, ao reunir no seu seio países desenvolvidos e em desenvolvimento. Seu maior impulsor, os Estados Unidos, tentaram ampliar este modelo mediante a Alca e, devido à estagnação deste processo, preferiu assinar tratados bilaterais de livre-comércio, como o Cafta+RD (siglas em inglês de Central American Free Trade Agreement + Dominican Republic) assinado com os países de América Central e República Dominicana ou os TLC assinados com Chile, Peru e Colômbia.

Os países assinantes destes acordos começaram a partir de 2007 a adotar uma estratégia regional para responder às críticas ao tipo TLCAN de integração regional. Assim, se lançou em 2007 o “Foro do Arco do Pacífico Latino-americano”, um grupo regional constituído por Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador,

Honduras, Nicarágua e México. Esta iniciativa compreendia, por um lado, os países que ainda apoiavam um tipo de integração aberta, exceto Nicarágua e Equador. Por outro lado, com exceção do Equador, no Foro se agrupavam todos os países que tinham assinado um TLC com Estados Unidos e União Europeia. O Foro se transformou na Aliança do Pacífico em abril de 2011 quando Colômbia, Chile, Peru e México estabeleceram um novo bloco regional que visa promover a “integração profunda” e o livre-comércio (DECLARACION PRESIDENCIAL DE LIMA, 28 abril, 2011).

A Aliança do Pacífico representa uma resposta política dos governos latino-americanos que ainda apoiam a estratégia integração econômica hegemônica na década de 1990. A Aliança tem sido também uma reação à maior visibilidade obtida pelo eixo da Alba e do governo de Hugo Chávez nos processos de integração na América Latina. O novo bloco procura também ser um fator de equilíbrio frente ao Brasil no cenário da América do Sul. Finalmente, argumenta-se que a Aliança se apresenta como um mecanismo para a negociação em comum com os países do Pacífico (BRICEÑO-RUIZ, 2012).

O segundo eixo, descrito como “revisionista”, é representado pelo chamado “novo Mercosul”. Desde seus inícios o Mercosul foi um esquema regional que apresentava características próprias do “regionalismo aberto”, particularmente, em sua ênfase inicial na abertura e desgravação tarifária, na qual não propugnava uma agenda de “integração profunda”. Além disso, o Mercosul combinou esse processo de abertura sem “integração profunda” com a ausência de mecanismos para avançar na integração social e produtiva. O Tratado de Assunção visava estabelecer uma zona de livre-comércio e uma tarifa externa comum. Contudo, as mudanças acontecidas no Mercosul a partir de 2003 têm levado a uma transformação deste bloco regional, como se analisa *supra* neste

capítulo, mas que se caracteriza por uma preocupação cada vez maior com políticas para fomentar a integração produtiva e fortalecer a dimensão social da integração.

Finalmente, o “eixo antissistêmico” é representado pela Alba. Esse processo representa um modelo de integração anticapitalista e anti-imperialista, ao menos segundo os documentos e discursos dos líderes de seus países-membros. A proposta da Alba foi anunciada por Hugo Chávez em dezembro de 2001 durante a III Cúpula da Associação de Estados do Caribe (AEC), como uma iniciativa que visava promover um modelo novo de integração baseado na solidariedade, na complementaridade e na cooperação. Em seus primeiros anos a Alba não tinha propostas claras no que diz respeito às políticas de integração que visava aplicar. A partir do ano 2002 foram tornados públicos documentos oficiais do governo venezuelano nos quais se contrastavam as propostas de negociação da Alca com as propostas da Alba. Nesse quadro, a Alba apresentou-se como uma alternativa bolivariana à Alca. Hugo Chávez, Fidel Castro e Evo Morales relançam a proposta em abril de 2004 num encontro realizado em Havana. A partir desse momento, a Alba deixa de ser simplesmente uma alternativa a Alca, mudando mesmo o significado da sigla Alba, que passou a significar a Alternativa Bolivariana para a América. Posteriormente significou a Alternativa Bolivariana para Nossa América e mais recentemente Aliança Bolivariana dos Povos de América (cf. BRICEÑO-RUIZ, 2011). Em sua etapa mais recente, a Alba começa a se consolidar como iniciativa regional, apresentando-se como uma modalidade de integração não capitalista, diferente do modelo de integração aberta e como um elemento na luta mundial contra o imperialismo (MARTÍNEZ, 2006, pp. 66-87).

Estes três eixos formam os espaços mais dinâmicos da integração econômica da América Latina e contrastam com blocos tradicionais, como a Comunidade Andina e o Sistema de Integração

Centro-americana (Sica), que tem perdido relevância relativa na América Latina, e se esforçam por manter as trocas comerciais e a cooperação política. Estes blocos experimentam uma severa crise de identidade devido à assinatura de acordos bilaterais de livre-comércio com Estados Unidos. No caso centro-americano, os cinco países do Sica assinaram em 2003 com Estados Unidos o denominado Cafta+DR (siglas em inglês de Central American Free Trade Agreement + Dominican Republic). Na Comunidade Andina (CAN), Colômbia e Peru também assinaram TLC bilaterais com Washington e esta foi uma das razões alegadas pelo governo de Hugo Chávez na Venezuela para retirar-se deste bloco regional no ano 2006. Esta crise de identidade se expressa pela atuação dos membros destes dois blocos em outros espaços regionais. No caso do Sica, a Costa Rica não participa de forma completa na integração comercial do mercado comum centro-americano e tem solicitado sua admissão na Aliança do Pacífico, enquanto a Nicarágua tem uma relação econômica e política cada vez mais próxima com seus parceiros da Alba. No caso da CAN, a divisão regional é notória. Colômbia e Peru (junto com o membro associado Chile) são fundadores da Aliança do Pacífico em 2011, enquanto Bolívia e Equador incrementam seus vínculos econômicos e fortalecem sua aliança política com a Venezuela.

AS LÓGICAS DIVERSAS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA LATINO-AMERICANA

Observa-se então uma contraditória dinâmica no regionalismo latino-americano, na qual existem forças centrífugas e centrípetas que promovem lógicas de união e fragmentação. O problema não é simplesmente esta lógica união-fragmentação ou a existência de eixos de integração econômica, mas o fato que estes processos se acompanham pela adoção de modelos muito diversos

e contraditórios de integração econômica e, embora em menor grau, no âmbito da cooperação política. Estes modelos refletem processos de mobilização política e formulação de preferências nacionais muito diversas que, por sua vez, evidenciam estruturas de oportunidade política diferentes para os diversos atores políticos (partidos políticos, grupos empresariais, sindicatos, empresários). A existência desta diversidade de modelos é uma variável fundamental que pode conduzir a uma maior fragmentação do regionalismo latino-americano.

Surgem algumas interrogações a respeito das razões desta lógica de fragmentação-união e a respeito da questão crucial: se a criação de eixos de integração econômica se trata só de uma questão geográfica ou se ela está vinculada com processos complexos na construção do regionalismo latino-americano. Isto se relaciona não tanto com a existência de eixos, mas sim com a diversidade de modelos de integração que estão sendo promovidos no interior de cada um destes eixos.

O problema então não é a existência de vários eixos de integração. Isso não é realmente uma novidade na história integracionista latino-americana desde as iniciativas que começaram a se formular de 1950 até nossos dias. No período do chamado “regionalismo fechado” ou regionalismo autônomo (1960-1989) (BRICEÑO-RUIZ, 2007) existia um bloco latino-americano que era representado pela Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc), estabelecido em 1960, mas existia também um eixo andino (representado desde 1969 pelo Pacto Andino), um eixo centro-americano criado em 1960 (em torno do Mercado Comum Centro-americano: MCCA) e um eixo caribenho (formado pela Caribbean Free Trade Association – Associação Caribenha de Livre-Comércio: Carifta), estabelecida em 1968 e transformada em 1973 na Comunidade do Caribe (Caricom) (a respeito desse período cf. GUERRA BORGES, 1991). Igualmente,

na fase do denominado regionalismo aberto (1989-2006) também existiam vários eixos. A região andina, agrupada em torno da CAN era um desses eixos. No Cone Sul, em meados da década de 1980 tinha-se criado um eixo argentino-brasileiro mediante o Programa de Cooperação e Integração (Pice), aprovado em 1986 por ambos os países. Este eixo foi a origem do Mercosul, criado em 1991 e que incluiria além da Argentina e Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Além disso, tentou-se criar um “eixo caribenho” resultado da convergência entre o MCCA, a Caricom e o Grupo dos Três. Estes três esquemas convergiriam num amplo esquema regional de todos os países localizados na Bacia do Caribe e cujo marco institucional se pretendeu que fosse a Associação de Estados do Caribe (AEC) (a respeito dessa etapa cf. GUTIÉRREZ, 1999; GIACALONE, 1998; LAVAGNA, 1997; SERBIN, 1993).

Em consequência, a existência de uma diversidade de eixos de integração econômica não é algo novo na história recente do regionalismo latino-americano. No entanto, o que diferencia a fragmentação atual é a diversidade do fundamento ideológico do modelo de integração. Enquanto nas décadas prévias existia um consenso quanto ao modelo econômico, na fase atual predomina o dissenso. Assim, durante o período do chamado “regionalismo fechado”, ou regionalismo autonômico, na Alalc ou no MCCA e, mesmo com suas particularidades, na Caricom, aceitavam-se como fundamento da integração as ideias cepalistas da integração ao serviço da industrialização regional. Existe um debate nos estudos deste período histórico do regionalismo latino-americano se as ideias da Cepal foram efetivamente aplicadas nos esquemas de integração das décadas de 1960 e 1970 (cf. SALGADO, 1979; PUYANA, 1981; GUERRA BORGES, 1991; BRICEÑO-RUIZ, 2007). Não obstante, existe um consenso que as propostas cepalinas foram as bases ideológicas da etapa do chamado “regionalismo fechado”. Ao mesmo tempo, existe um consenso referente ao

modelo de integração imperante durante o período de regionalismo aberto. Neste sentido, aceita-se que, ainda que com suas *nuances*, o Mercosul, a CAN e a AEC adotaram uma estratégia de transformar a integração num mecanismo de fomento para inserção da América Latina na economia globalizada.

O que distingue a situação atual da integração econômica regional e a integração econômica latino-americana não é tanto a existência de uma fragmentação expressada na existência de três eixos, mas de que estes eixos têm optado por diversos modelos econômicos de integração. Assim, o “eixo do regionalismo aberto” adota um modelo baseado nas premissas da economia de mercado e da abertura, que no discurso político e acadêmico da região se descreve como neoliberal. O “eixo revisionista” do Mercosul, apesar de não recusar a abertura e de discutir sua pertença no sistema capitalista, complementa o modelo da década de 1990 com uma agenda para promover uma política social regional e uma integração produtiva da região. A Alba, pelo contrário, apresenta-se como um “novo modelo de integração” não capitalista.

OS DIVERSOS MODELOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Os modelos permitem compreender as dinâmicas e estratégias de desenvolvimento que existem no interior dos três eixos de integração econômica. Utilizando a noção weberiana de tipo ideal, neste trabalho argumenta-se que existem três tipos ideais de modelos econômicos que têm sido adotados nos diversos eixos de integração econômica regional: o modelo de regionalismo estratégico, o modelo de regionalismo social e o modelo de regionalismo produtivo.

A utilização das expressões “estratégico” e “estratégia” não tem sido de uso generalizado nos estudos de integração regional. Sua

utilização de fato é bem mais frequente nos estudos sobre a guerra e o conflito. Assim, Bernard Brodie (2008, p. 13) argumenta que a estratégia “está dedicada a descobrir como os recursos humanos e materiais de uma nação podem ser desenvolvidos e utilizados visando maximizar a efetividade total da nação na guerra”. Num sentido militar mais limitado, “a estratégia se relaciona com os recursos mobilizados e se concentra na obtenção de uma vitória sobre um inimigo específico sob um conjunto de circunstâncias políticas e geográficas” (BRODIE, 2008, p. 13). Este uso quase exclusivamente militar dado à “estratégia” e o “estratégico” faz com que a expressão cause reservas no campo dos estudos sobre regionalismo internacional, porque pode-se dar a impressão de que se entende esse processo como um instrumento de uma “guerra econômica”. Esta última é uma noção já presente nos trabalhos de Friedrich List, Carl Marx e Albert Hirschman, ainda que eles não utilizassem a expressão em si, que apenas começa a aparecer em textos mais recentes, mesmo sem uma definição clara. Em geral, a expressão “guerra econômica” descreve “uma concorrência econômica internacional exacerbada, mediante o uso de medidas injustas pelos governos, em particular estratégia de tipo “beggar-thy-neighbour” (COULOMB, 2004, p. 252)”. O problema desta definição é que não distingue entre guerra econômica e concorrência econômica. Em realidade, na concorrência os Estados procuram melhorar sua posição relativa na economia mundial e não destruir seus rivais (COULOMB, 2004, p. 252). O regionalismo estratégico se relaciona com a concorrência; trata-se de um tipo de relação associativa no sistema internacional. Por isso, sua interpretação através de instrumentos explicativos da “guerra econômica” não é correta. David Mercier define o regionalismo estratégico tendo em consideração seu objetivo de controlar a globalização. Assim, seria uma tentativa para consolidar

a segurança econômica e para enfrentar a concorrência global (MERCIER, 2000, pp. 115-116).

O modelo do regionalismo estratégico tem sido concebido como uma “regionalização” da denominada “política comercial estratégica”, que tem começado a desenvolver-se na década de 1980. Esta última tem se apoiado nas premissas da nova teoria do comércio internacional a respeito da existência de certos setores nos quais predominam formas de concorrência monopolística e a respeito da existência de alguns setores que, por se considerar estratégicos, merecem especial atendimento por parte dos Estados (cf. BRANDER, 2005; RICHARDSON, 1990, 1992). Trata-se de uma modalidade de política comercial desenvolvida pela nova teoria do comércio internacional para descrever o funcionamento de determinados mercados oligopolistas. Entende-se que existem setores, como a indústria da aviação, que precisam de algum tipo de apoio do Estado que, por sua vez, apoiaria as empresas privadas (em princípio, responsáveis por seu desenvolvimento).

A política comercial estratégica começou a promover-se nos Estados Unidos e em outros países desenvolvidos na década dos 1980, quando se estabeleceu uma aliança entre os Estados e as Empresas Multinacionais (EM), cuja sede central estava nesses países. Ao final da década de 1980 e durante a década de 1990, a maior concorrência entre empresas levou as EM a se dirigir ao Estado através do “lobby” nas instituições governamentais a fim de lograr a aprovação de medidas que impediam a deterioração de sua influência na economia mundial. Para um Estado apoiar suas empresas também havia um mecanismo para evitar que as suas capacidades fossem diminuídas ou que os ganhos obtidos por uma EM cuja sede central estivesse em outro Estado se incrementassem a suas expensas. Em consequência, a política comercial estratégica transformou-se num regionalismo estratégico, e a integração

econômica regional começou a se utilizar como mecanismo para promover os interesses da aliança Estado-nação (EM).

O regionalismo estratégico se desenvolve enquanto resposta dos Estados, em aliança com as Empresas Multinacionais (EM), ao complexo cenário de economia mundial da era pós-Guerra Fria, o qual tem como um de seus componentes a proliferação de blocos econômicos. Trata-se, portanto, de um elemento da estratégia de alguns países para “administrar” de maneira mais coerente o processo de globalização e a crescente regionalização do comércio que lhe acompanha. Como aponta Andrew Axline, o regionalismo estratégico implica num conjunto de respostas estratégicas dos Estados às forças da globalização. O regionalismo estratégico seria utilizado para desenvolver uma estratégia mercantilista para se beneficiar das mudanças nas vantagens comparativas ao outorgar às empresas de uma região uma posição privilegiada na economia mundial (cf. AXLINE, 1999). Mesmo se o Estado for um ator crucial na formulação do regionalismo estratégico, as EM, inclusive aquelas dos países emergentes, também têm um rol determinante na sua concepção e execução. Por isso, pode-se argumentar que o regionalismo estratégico é um processo que resulta de uma aliança entre Estados-nação e Empresas Multinacionais ou empresas nacionais que têm iniciado seu processo de internacionalização de suas atividades econômicas.

O modelo de regionalismo estratégico se distingue por seu evidente viés comercial. Este modelo proliferou na nova onda de integração econômica regional que começou desde o final da década de 1980 e inícios da década de 1990 e se considera como expressão do denominado novo regionalismo econômico. Um de seus pilares é a abertura da região integrada à economia mundial, sendo assim uma manifestação do “regionalismo aberto”. Deste modo, o livre-comércio é um importante componente deste modelo. No entanto, como acontece no caso da política comercial estratégica, no

regionalismo estratégico os setores considerados importantes para o desenvolvimento econômico dos países do bloco são excluídos deste regime global de livre-comércio.

Outro elemento de regionalismo estratégico é a promulgação de uma agenda de “integração profunda”. Este é um conceito elaborado por Robert Lawrence, o qual sublinha que os tradicionais acordos comerciais apenas visavam facilitar o acesso aos mercados mediante a desgravação tarifária e a eliminação das barreiras não tarifárias que impedem a livre circulação de bens e serviços. Esta era uma “integração superficial”. Não obstante, num contexto de abertura comercial e globalização financeira, Lawrence considerava necessário aprofundar a agenda de integração para incluir questões conexas com o comércio, como os investimentos, a propriedade intelectual, as compras governamentais e as normas trabalhistas e ambientais. Para Lawrence, essas questões devem ser parte das novas iniciativas de integração regional (cf. LAWRENCE, 1996).

Contudo, a profundidade e a amplitude dessa “integração profunda” dependem de fato de ser um “acordo norte-sul” ou um “acordo sul-sul”. Nos acordos norte-sul, isto é, iniciativas de integração de países desenvolvidos com países em via de desenvolvimento, os primeiros procuram promover uma agenda de integração profunda e demandam aos países do sul a negociação de normas sobre investimentos, serviços ou propriedade intelectual como um *pay off* pelo maior acesso a seus mercados. Nos “acordos sul-sul”, nos quais apenas participam países em desenvolvimento (inclusive as economias emergentes), existe uma tendência menor para uma agenda de “integração profunda”.

Frente ao predomínio do modelo de regionalismo estratégico tem-se apresentado nos últimos anos propostas de regionalismo social, particularmente nos trabalhos de Nicola Yeates (2005), Bob Deacon *et al.* (2007) e Pia Riggirozzi (2012). Estes autores

argumentam que a integração regional pode ser utilizada como um mecanismo para construir e aplicar uma política social regional, em particular, estabelecer normas sociais em escala regional, fomentar políticas redistributivas e mesmo criar instituições que permitam aos cidadãos defender seus direitos sociais. Esta política social regional permitiria estabelecer medidas para compensar os efeitos negativos produzidos pela abertura comercial num processo de integração e reduzir as assimetrias existentes entre os países e ao interior dos blocos comerciais. Mariana Vázquez (2011, p. 184) tem cunhado o termo “regionalismo inclusivo” para descrever a nova etapa do Mercosul, destacando a construção de uma dimensão social da integração. O regionalismo inclusivo não é só uma resposta aos desequilíbrios nacionais e regionais causados pela abertura comercial, mas um modelo de integração regional que visa resolver a histórica dívida social existente em muitas sociedades latino-americanas. Esta ideia de “regionalismo inclusivo” é muito similar às propostas de regionalismo social de Yeats, Deacon e Riggirozzi.

O modelo de regionalismo produtivo retoma algumas das premissas do período do regionalismo autonômico latino-americano das décadas de 1960 e 1970 (cf. BRICEÑO-RUIZ, 2001, 2007). Este modelo resgata algumas das ideias da escola estruturalista latino-americana, em particular, da Comissão Econômica para América Latina (Cepal) e de Raúl Prebisch (cf. PREBISCH, 1959; CEPAL, 1959), e o estruturalismo francês (PERROUX, 1966; MARCHAL, 1965, 1970). Nos últimos anos renasceu o interesse nestas propostas em instituições como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2007).

No modelo de regionalismo produtivo a integração é parte de uma estratégia maior de transformação produtiva regional. Assim, o modelo de integração produtiva procura um desenvolvimento industrial conjunto dos países de um bloco regional e a unificação

das economias com base no princípio da solidariedade. Contudo, este modelo não visa um regresso ao passado. Não se trata de uma estratégia de “crescimento para dentro”, mas aquilo que o especialista Osvado Sunkel (1991) descreve como “crescimento desde dentro”, ou seja, utilizar as capacidades endógenas e os recursos nacionais para promover a diversificação produtiva, em particular, a industrialização. Estas iniciativas não têm que se contradizer com uma inserção competitiva nos mercados mundiais. Por isso, o modelo do regionalismo produtivo visa não só o desenvolvimento de grandes projetos industriais com participação do Estado, mas também novas estratégias como a criação de cadeias de valor em escala regional, nas quais participem empresas locais, nacionais, regionais e multinacionais.

O Mercosul nasceu como um modelo de regionalismo estratégico sul-sul. O Tratado de Assunção visava estabelecer uma área de livre-comércio e uma união aduaneira, excluindo dois setores considerados estratégicos: de automóveis e de açúcar. Este processo se acompanhava com a inclusão nas listas de exceção de vários produtos sensíveis, tais como bens de capital, cuja desgravação tarifária seria mais lenta. Apesar deste viés para a dimensão comercial, o Mercosul não adotou a modalidade de “integração profunda”. É verdade que o Mercosul tentou regulamentar aspectos como a propriedade intelectual ou as compras governamentais, mas não procurou aprovar normas de tipo OMC *plus*. Mesmo se o Tratado admitia a possibilidade de acordos setoriais (uma forma de integração produtiva), apenas foram assinados acordos deste tipo para o setor automotriz. Igualmente, o Tratado de Assunção não considerou a dimensão social de integração regional, desenvolvendo-se, contudo, no Mercosul uma importante agenda sociolaboral, que levou à aprovação da Declaração Sociolaboral em 1998 e a assinatura de um Acordo Multilateral sobre Seguridade Social, nesse mesmo ano.

Desde 2000, o Mercosul tentou estabelecer uma forte dimensão social que transcendesse as simples questões laborais. Um resultado desse processo tem sido a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social em 2000 ou a criação do Instituto Social do Mercosul em 2007. Mais recentemente, o Mercosul tem aprovado políticas redistributivas que procuram prover a amplos setores da população o acesso à educação, à saúde, à habitação e aos serviços públicos de qualidade. São medidas típicas do Estado de Bem-estar, que visam reduzir a pobreza, redistribuir a riqueza, promover à justiça social e regulamentar as instituições de mercado. Neste quadro, o bloco aprovou em 2011 o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. Em consequência, pode-se asseverar que o Mercosul tem incorporado elementos do modelo de regionalismo social.

Igualmente, se está resgatando a ideia de converter à integração regional um mecanismo para o fomento da integração produtiva, em particular a industrialização. Essa dimensão produtiva do Mercosul apenas começa a se desenvolver em 2005 através das tentativas para tratar as assimetrias produtivas do bloco, mediante a criação de um Fundo de Convergência Estrutural (Focem), a aprovação em 2008 do Programa Regional de Integração Produtiva e a aprovação de um Fundo de Apoio para as pequenas e médias empresas. Trata-se então de políticas próprias do modelo de regionalismo produtivo.

Pode-se assim argumentar que o Mercosul tem transformado sua agenda de integração para incluir, além de questões comerciais, os objetivos sociais e as preocupações produtivas, o que reflete que “existe uma maior aceitação no sentido de que o bloco precisa de medidas estruturais mais profundas para sobreviver e superar o risco de decomposição” (CELLI, MARCUS, TUSSIE e PEIXOTO, 2011, p. 52). A adoção destas medidas estruturais não implica abandonar totalmente o modelo de regionalismo estratégico.

Por isso, definimos o Mercosul como um eixo revisionista, uma vez que não procura voltar ao protecionismo, tampouco romper com o sistema mundial de comércio, mas superar as limitações do bloco regional no atendimento de temas como o tratamento das assimetrias, a transformação produtiva, uma maior equidade na distribuição dos benefícios e perdas da integração, problemas que não podem ser resolvidos na mera lógica comercial e competitiva do regionalismo estratégico. Em termos do modelo de integração, isto tem transformado o Mercosul num modelo híbrido, no qual existem objetivos e instrumentos dos modelos de regionalismo estratégico, regionalismo social e regionalismo produtivo.

A Aliança do Pacífico inspira-se no “modelo TLCAN”, que por sua vez, é expressão do modelo de regionalismo estratégico norte-sul. Em consequência, existe uma relação direta entre o eixo de regionalismo aberto e o modelo de regionalismo estratégico norte-sul impulsionado pelos Estados Unidos. Existe uma relação em termos de agenda, instrumentos e disciplinas entre os TLC e a Aliança do Pacífico. Contudo, enquanto os TLC são exemplos claros de regionalismo estratégico norte-sul, a Aliança do Pacífico apresenta-se como um modelo mais difícil de catalogar. Mesmo se a Aliança procurar uma ampla liberalização comercial e uma agenda de integração profunda com compromisso OMC *plus*, trata-se de um acordo sul-sul. Além disso, um elemento central do modelo de regionalismo estratégico é a exclusão de setores considerados “importantes” (a energia no TLCAN ou os autos no Mercosul). Não existe ainda um acordo de livre-comércio da Aliança do Pacífico e, em consequência, não é possível delimitar se alguns setores estratégicos serão excluídos. Não obstante, se esse acordo chega a se basear no modelo TLCAN, poderia adotar o modelo de regionalismo estratégico.

Se isso chegar a acontecer, poderia surgir uma nova categoria na tipologia dos acordos baseados no modelo de regionalismo

estratégico. Não se trataria nem de um regionalismo estratégico norte-sul (tipo TLCAN) nem de um regionalismo estratégico sul-sul (tipo Mercosul). Isso seria uma anomalia no quadro dos três tipos ideais apresentados neste capítulo. Contudo, como apontou Max Weber, os tipos ideais são constructos mentais ou, em suas palavras, “utopias racionais”, que é impossível de empiricamente em toda a sua pureza (cf. WEBER, 2009). Em consequência, é possível que alguns aspectos da realidade não coincidam exatamente com um tipo ideal. Porém, a existência de desvios do tipo ideal não destrói a função heurística deste último, além de evitar uma ampliação *ex post facto* de tipologia original.

Se forem levadas em conta essas considerações, a Aliança do Pacífico representa um desvio, que surge do fato que, a despeito de ser um acordo sul-sul, procura impulsionar uma agenda de integração profunda OMC *plus*. Esse desvio se explica pelo fato de os países da Aliança já terem assinado TLC com países do Norte, os quais incluem uma agenda de integração profunda com compromissos OMC *plus*. Em consequência, para esses países trata-se simplesmente de alcançar uma convergência de uma normativa que existe há muitos anos. Excluída essa evolução anômala, a Aliança apresenta as características do regionalismo estratégico.

Existe um debate se a Alba pode se considerar um processo de integração econômica. De um ponto de vista liberal, a Alba não é uma iniciativa que visa eliminar as tarifas aduaneiras. Também não é um processo que se realiza gradualmente a partir de uma zona de livre-comércio para finalizar com a criação de uma união econômica. O tipo de integração que a Alba procura tenta romper com essa lógica de integração. Assim, a Alba não visa imitar as experiências de União Europeia e do TLCAN, mas tenta se converter num modelo alternativo de integração (REGUEIRO BELLO, 2008), ou uma “forma de integração que não faz parte do mercantil” (BOSSI,

2005). Tratar-se-ia de um modelo de integração econômica não capitalista.

Contudo, mesmo se a Alba tentar se apresentar como um “modelo não capitalista”, não temos muita informação a respeito das características deste novo modelo. O modelo não capitalista conhecido tem sido o Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecom), estabelecido pela antiga União Soviética para associar aos países comunistas durante a Guerra Fria. Apesar de a Alba procurar favorecer o comércio compensado e ter alguns mecanismos bilaterais equivalentes aos mecanismos existentes na Comecom, este último esquema tem características como a planificação econômica, que estão ausentes na aliança. Em consequência, existe a integração comercial na Alba que tenta se desenvolver no quadro de uma lógica distinta dos tradicionais esquemas de integração regional.

Em vez de livre-comércio, a Alba se interessa no “comércio dos povos”, expressão cunhada por Evo Morales. Assim, a Alba não tem assinado um tratado de livre-comércio, mas um tratado de comércio entre os povos (TCP), que procuraria impulsionar formas de comércio compensado que, na lógica política que a fundamenta, se basearia nos princípios de solidariedade, cooperação e complementaridade. A partir de 2012, a Alba começou um processo de aprofundamento de sua dimensão comercial estabelecendo o chamado Espaço Econômico da Alba (EcoAlba), que visa incrementar a interdependência econômica e comercial entre os países deste bloco regional. O EcoAlba se concebe como uma zona econômica de desenvolvimento compartilhado, independente, soberana e solidária que visa consolidar e ampliar um novo modelo alternativo de relações econômicas para fortalecer e diversificar o aparato produtivo e as trocas comerciais (EcoAlba-TCP, 2012).

Em consequência, pode-se descrever a Alba como um esquema de integração que tem adotado as premissas do modelo de regionalismo social e do regionalismo produtivo. É notório que a Alba, como manifestação de um eixo antissistêmico que critica a ordem mundial existente, dificilmente vai impulsionar a inserção na economia mundial a partir de uma plataforma de integração regional. Em vez disso, a Alba procuraria fomentar mecanismos de desenvolvimento produtivo conjunto como, por exemplo, através das chamadas “Empresas Gran-nacionais”. Estas últimas visariam privilegiar a produção de bens e serviços para a satisfação das necessidades humanas garantindo sua continuidade e rompendo com a lógica de reprodução e acumulação de capital (SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA – TCP, 2010a, p. 1). Tratar-se-ia de “empresas dos países da Alba integradas produtivamente, cuja produção se destina ao mercado intra-Alba, para configurar uma zona de comércio justo e cuja operação seja realizada de forma eficaz” (SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA – TCP, 2010a, p. 1). Além disso, a Alba procura impulsionar políticas na área social. Num documento da Secretaria Executiva da Alba-TCP, o bloco é definido como uma aliança para lutar contra a exclusão social. Neste sentido, a Alba propõe um modelo de desenvolvimento social que concentra seus esforços em áreas prioritárias, como educação, saúde, alimentação, meio ambiente, cultura, energia e tecnologia (SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA – TCP, 2010b, p. 2).

OS EIXOS E OS MODELOS DE COOPERAÇÃO POLÍTICA

Em face da realidade de uma fragmentação da integração econômica em três grandes eixos observa-se também uma dinâmica inovadora nas áreas de cooperação e consulta política, que acontece tanto no âmbito sub-regional sul-americano como multilateral

latino-americano e caribenho. No espaço sul-americano observa-se como sob o impulso brasileiro e venezuelano (este último ao menos a partir do segundo lustro da primeira década do novo milênio) tem sido desenvolvido um gradual processo de construção da América do Sul como uma região internacional. Neste processo se procura uma maior regionalização dos intercâmbios e dos investimentos, bem como uma maior cooperação funcional em áreas sociais, de infraestrutura e energia, e consultas a respeito dos temas políticos e de segurança. Este processo começou em 1994, quando o Presidente brasileiro Itamar Franco propôs a criação da Área de Livre-Comércio Sul-americana (Alcsa), percebido enquanto contrapeso ao TLCAN. Em 2000, o processo se intensifica quando o presidente Fernando Henrique Cardoso organiza a primeira cúpula de presidentes sul-americanos e lança a iniciativa da CASA, cuja institucionalização formal se realizou em Cuzco em dezembro de 2004. Posteriormente, Luiz Inácio Lula da Silva prossegue a política de construção de um novo regionalismo sul-americano, mas acompanhado por um papel cada vez mais importante da Venezuela, de seus aliados da Alba e da Argentina (especialmente durante o governo de Cristina Fernández de Kirchner). Como resultado deste processo a CASA transformou-se em Unasul, em 2008, um ambicioso projeto de cooperação regional com uma agenda maximalista e um forte conteúdo político (cf. BRICEÑO-RUIZ, 2010, SERBIN, 2009; SANAHOJA, 2010).

O segundo exemplo maior cooperação política é representado pela Celac, esquema criado em dezembro de 2011 em Caracas. Nascida como uma transformação das Cúpulas de América Latina e o Caribe (CALCS) e dos encontros do Grupo de Rio, a Celac visa estabelecer um espaço de encontro, diálogo e consulta entre todos os países latino-americanos e caribenhos (cf. VAZ, 2010; ROJAS ARAVENA, 2012). Isto certamente é um movimento em direção

contrária à tendência de fragmentação na área da integração econômica que tem predominado nos últimos anos.

A integração econômica não é um objetivo da Celac e, neste sentido, não se pode considerar nem sequer um complemento da ainda existente, mas pouco relevante Associação Latino-americana de Integração (Aladi). Sua influência em matéria de cooperação política, segurança ou defesa dos direitos humanos está ainda por determinar-se e existe um debate a respeito da compatibilidade de suas funções com aquelas da Organização dos Estados Americanos (OEA), instituição parte do sistema de cooperação interamericano que tem sido muito criticada desde a Guerra das Malvinas em 1982.

Os modelos de integração econômica não podem explicar o desenvolvimento de iniciativas como a Celac e a Unasul ou ainda não são apropriados para avaliar a dimensão não econômica da Aliança do Pacífico, do Mercosul ou da Alba. Precisamos neste aspeto retomar a dicotomia existente na teoria do regionalismo entre integração política e cooperação política. Na América Latina não se tem avançado no âmbito da integração política, porquanto não se tem estabelecido comunidades políticas supranacionais que exerçam jurisdição sobre os Estados preexistentes (HAAS, 1958) ou que pretendam criar comunidades de segurança amalgamadas (DEUSTCH, 1957). Em consequência, não é correto argumentar que ao interior dos três eixos regionalistas se tenham desenvolvido “modelos de integração política”. Em vez disso, se observam modelos de “cooperação política”, tipos ideais no sentido weberiano. Como acontece no caso dos modelos de integração econômica, estes tipos ideais variam de forma substantiva em cada eixo regionalista. Neste sentido, pode observar-se que no eixo do regionalismo aberto se pode optar por um “modelo de realismo aquiescente”, em linha com as propostas de Carlos Escudé (1992). O eixo revisionista, por sua vez, propõe um “modelo autonomista” que tenta resgatar as ideias de Juan Carlos Puig (1980) e Helio Jaguaribe (1979).

O eixo antissistêmico propõe um “modelo contra-hegemônico” que resgata alguns elementos da Escola da dependência, em particular à obra de Theothonio Dos Santos (2012) e de André Gunder Frank (1963), bem como da literatura sobre a atuação internacional dos Estados revolucionários (HALLIDAY, 2002; RUCKER, 2004).

O “modelo de realismo aquiescente” está associado com a teoria do realismo periférico do cientista social argentino Carlos Escudé, proposta na década de 1990 e com as proposta de modelo de realismo aquiescente na política exterior de Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian (2003). O realismo analisou o tipo de relacionamento externo que devia fomentar o governo argentino na década de 1990. Assinalava que depois de longos períodos de instabilidade política e crises econômicas, a Argentina se tinha debilitado e convertido em um país vulnerável, “periférico” e incapaz de ter influência na política mundial. Por isso, os países periféricos como a Argentina deviam aceitar de forma realista suas debilidades e vulnerabilidades e sua escassa relevância para as potências mundiais, a respeito das quais tinham uma significativa assimetria de poder (ESCUDE, 1992).

Para Escudé, num mundo globalizado e em transformação, como aquele dos anos posteriores ao fim da Guerra Fria, e numa situação “periférica” no contexto mundial, a defesa de “ideias autonômicas” como elemento orientador da política exterior era uma estratégia que precisava de uma reavaliação. Os países periféricos deviam tratar de fomentar alianças com as grandes potências e evitar conflitos que teriam posteriormente resultados nefastos em termo dos interesses nacionais (ESCUDE, 1992).

Outra influência do modelo de regionalismo aquiescente é a abordagem de Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian a respeito da política exterior argentina, conhecida como estratégia de “aquiescência pragmática”. Para esta abordagem, a Argentina

aplicou durante o governo de Carlos Menem na Argentina (1989-1999) um modelo de política externa que propugnava uma vinculação dos interesses políticos e estratégicos desse país, no plano regional e global, com os interesses dos Estados Unidos (cf. SIMONOFF, 2012). Assim, devia participar ativamente na promoção de regimes internacionais, particularmente na área de seguridade, em sintonia com os países ocidentais desenvolvidos. Neste modelo, os fatores econômicos eram variáveis importantes, pois o interesse nacional devia ser definido não só em termos de poder, mas também em termos dos ganhos econômicos. Deste modo, devia promover o regionalismo aberto e uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado nas premissas do Consenso de Washington (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003, pp. 46-47).

Aplicadas ao regionalismo, um “modelo de realismo aquiescente” sugeriria a existência de uma convergência de interesses entre um bloco regional periférico e as potências hegemônicas. Essa convergência levaria a apoiar esquemas de integração econômica aberta. Esse seria o caso dos países que têm assinado TLC com Estados Unidos, agrupados posteriormente na Aliança do Pacífico. Além disso, se procuraria evitar conflitos com os países desenvolvidos e colaborar na construção de regimes internacionais, seja no domínio comercial na Organização Mundial do Comércio (OMC) ou no âmbito da paz e da seguridade internacional nas Nações Unidas. O modelo não propõe um alinhamento automático com os países centrais, mas uma atitude descrita como realista, que visa evitar conflitos e divergências não favoráveis aos interesses nacionais e regionais.

O “modelo de regionalismo autonomista” se relaciona com o pensamento de Juan Carlos Puig e Helio Jaguaribe. Puig percebia a busca da autonomia como um objetivo fundamental para garantir que um Estado pudesse neutralizar as atitudes hegemônicas de terceiros países. A autonomia era entendida como

“a máxima capacidade de decisão própria que se pode ter, tendo em conta os condicionamentos objetivos do mundo real” (PUIG, 1980, p. 148). Isto implicava promover ações no plano doméstico, como a melhora da estrutura econômica e militar, ou no plano externo, como a constituição de alianças defensivas. Tentar superar a dependência de forma isolada era considerado por Puig pouco viável no contexto da realidade latino-americana. Somente mediante a integração com outros países (em igual situação de dependência e com objetivos autonômicos), seria possível obter um patamar mais elevado de autonomia nas relações com sociedades industrializadas (ARROSA SOARES, 2005, p. 4).

Helio Jaguaribe também apresentou propostas “autonomistas” centradas na ideia de “viabilidade nacional”. Para Jaguaribe, a divisão do sistema internacional em centro-periferia e sua relação com o grau de autonomia dos Estados deve ser entendida em termos relativos, pois existe uma “zona cinzenta” entre ambas as categorias. Em outras palavras, nem todos os Estados do centro são totalmente autônomos e nem todos os periféricos carecem de autonomia. Em vez disso, Jaguaribe propõe uma estratificação internacional, em termos de autonomia, que descreve como uma ordem “interimperial”, comandada pelas Potências que têm uma posição de “primazia geral”, cuja capacidade nuclear faz inexpugnável o território próprio. A “primazia regional” inclui aqueles Estados que por sua capacidade militar conseguiram também sua inexpugnabilidade territorial. Posteriormente, encontra-se a condição de “autonomia”, nos países que, sem poder garantir a inexpugnabilidade do território próprio, dispõem de meios para impor severas penalidades materiais e morais a um possível agressor. Finalmente, encontra-se a dependência, situação daqueles países que dependem de decisões e fatores que não estão sob seu controle (cf. JAGUARIBE, 1985).

Para Jaguaribe, os países latino-americanos podem aceder à autonomia, mas esta última depende da viabilidade nacional e da permissibilidade internacional. A viabilidade nacional é descrita como uma categoria relativa, que varia com as circunstâncias históricas e dentro de certos limites, e com as características socioculturais de cada país. A viabilidade nacional de um país depende para um determinado momento histórico de um mínimo crítico de recursos humanos e naturais que tem um Estado, incluindo a capacidade de intercâmbio internacional (JAGUARIBE, 1968, p. 102). A permissibilidade internacional implica uma maior capacidade para neutralizar a possível coação proveniente de terceiros países (JAGUARIBE, 1985) e depende das capacidades econômicas e militares de um país e do fomento de alianças com terceiros países. Jaguaribe identifica, ademais, dois requisitos adicionais para alcançar a autonomia: a ausência de dependência tecnológica e empresarial, e a existência de relações favoráveis com o *hegemon* (Estados Unidos no caso de América Latina) (TICKNER, 2005, p. 8).

Estas ideias “autonomistas” tiveram impacto nos debates sobre a integração regional na América Latina, gerando propostas de uma “integração solidária”, tendo como um dos objetivos fundamentais a busca da autonomia. Destaca-se neste aspecto a obra de Puig (1986). Como assinala Guillermo Miguel Figari (2003, p. 97), como cientista e acadêmico, Puig “nunca deixou de mostrar suas claras preferências pela autonomia heterodoxa”. Por isso, considerava que essa autonomia heterodoxa tinha que ir acompanhada por uma integração solidária com os países latino-americanos. Para Puig, uma das fraquezas maiores das propostas de integração impulsionadas na América Latina nas décadas de 1960 e 1970 foi a unilateralidade, manifestada em uma ênfase excessiva no econômico e na busca da interdependência. Além disso, tratou-se, maiormente, de uma integração promovida pelos Estados.

Puig procurava suplantar este modelo de integração por outro apoiado nos valores compartilhados dos países latino-americanos e que fosse instrumental ao processo de “autonomização” da região (PUIG, 1986, pp. 42-43). Tratava-se de uma “integração solidária”, que se poderia atingir mediante concretização de alianças estratégicas, ações políticas de caráter setorial, assinatura de acordos bilaterais ou multilaterais e promoção de políticas de cooperação entre os países latino-americanos (FIGARI, 2003, p. 97).

Com base nestas ideias se define o “modelo autonomista” como aquele no qual um grupo de países da periferia utiliza o regionalismo como um mecanismo para adotar políticas comuns nos domínios da segurança e defesa, proteção dos Direitos Humanos, defesa da democracia e cooperação funcional, sem que essas políticas estejam subordinadas à existência de um *hegemon* externo. Objetivo é conseguir uma maior margem de manobra frente a poderes externos sem considerar isso como um desafio à ordem mundial existente. Contrariamente, a autonomia significa (ou normalmente está acompanhada) relações cordiais (mesmo se autônomas e não subordinadas) com os poderes hegemônicos. Neste trabalho se argumenta que o Mercosul aplica este “modelo de regionalismo autonomista”.

O terceiro modelo é o “regionalismo contra-hegemônico” promovido pela Alba. Esse seria o modelo de regionalismo político para a projeção internacional dos denominados “Estados revolucionários”. Um Estado revolucionário é aquele que procura não somente “melhorar sua posição relativa na configuração do equilíbrio entre as potências”, mas que “recusa a ordem internacional, suas instituições, suas normas, suas práticas e se propõem remodelá-lo a partir de outra leitura do mundo, seja social, racial ou religiosa” (RUCKER, 2004, p. 110). Fred Halliday (2002, p. 119) assinala que uma das consequências internacionais

da existência de “Estados Revolucionários” é sua compulsão a “exportar” suas revoluções. Citando a Halliday:

Os Estados revolucionários concebem a internacionalização de sua luta como parte de sua consolidação interna: militarmente ganham aliados com ideias semelhantes, economicamente ganham umas relações de colaboração com esses aliados e ideologicamente obtêm a promoção internacional de ideais similares aos que legitimam seu próprio regime (HALLIDAY 2002, p. 119).

Estes critérios se aplicam à Alba, no marco de sua estratégia internacional. Originalmente, a Alba tem sido concebida como parte de um processo que procura criar um mundo multipolar. A partir do ano de 2004, esse objetivo de construção de uma ordem multipolar se manteve, mas se complementa com um discurso anti-imperialista. A Alba era parte de uma rejeição ao neoliberalismo de governos que tem modificado a estratégia econômica dominante na década de 1990. Depois de 2004, a luta contra o neoliberalismo se transformou na rejeição ao sistema capitalista e a promoção do “Socialismo do século XXI”. Não se tratava apenas de uma crítica ao enfoque neoliberal, monetarista de construir o capitalismo, mas a este sistema em si mesmo. Com base nestas críticas a Alba procura estabelecer um bloco de poder latino-americano para influenciar na política mundial e confrontar os poderes existentes.

Pode-se observar assim nos eixos sub-regionais os países latino-americanos que optam por modelos diferentes de cooperação política. À margem desta lógica de cooperação política que acontecem nos eixos de integração econômica, também existem outros esquemas regionais que visam estabelecer espaços regionais de cooperação econômica e política, de consulta, de diálogo e de resolução de conflitos, como a Unasul e a Celac. Estes espaços regionais de cooperação existem apesar das diferentes abordagens a respeito do modelo de cooperação política que se podem observar

nos eixos, acolhendo algumas políticas autonomistas, mas sem abraçar inteiramente esta abordagem autonomista. A extensão deste capítulo não permite um estudo deste complexo tema em detalhe, que implica analisar a construção social dos eixos e dos modelos de cooperação política na América Latina. Contudo, no âmbito regional sul-americano da Unasul e multilateral latino-americano da Celac existe um denominador mínimo comum. Em ambos os casos, esse denominador mínimo comum optaria por um pragmatismo, que evita os objetivos revolucionários dos países da Alba ou a aquiescência com o *hegemon* global.

CONCLUSÕES

O regionalismo latino-americano vive um período de mudanças, caracterizado pela existência de novas lógicas de ação e novos modelos de integração e cooperação regional. Apesar de suas crises, os processos regionais não têm sido abandonados como componente da estratégia econômica e política pelos governos latino-americanos independentemente de seu cunho ideológico. O regionalismo, tanto no domínio econômico quanto no político, é ainda forte na América Latina.

Pode-se observar que novas lógicas de regionalismo têm sido propostas nos últimos anos. Por um lado, observa-se uma tendência para o sub-regionalismo, especialmente no domínio econômico (o novo Mercosul, a Alba ou a Aliança do Pacífico). Por outro lado, se favorece a criação de esquemas regionais de cooperação política como a Unasul e a Celac. Em consequência, convivem lógicas regionais e sub-regionais, e mesmo formas de regionalismo que incorporam aos Estados Unidos, como o TLCAN e os TLC.

Igualmente, pode observar-se uma maior heterogeneidade no regionalismo latino-americano. O período de homogeneidade a respeito do modelo de integração acabou como resultado das transformações políticas que tem acontecido em vários países da

região. Como se explica neste capítulo, o sub-regionalismo prolifera na América Latina e se expressa mediante a criação de eixos que agrupam países com base na sua afinidade ideológica. Isto, por sua vez, tem levado a uma diversidade de modelos de integração no plano da integração econômica e da cooperação política. O quadro 1 resume estes eixos e os modelos de integração econômica e cooperação política existentes.

Quadro 1: Os eixos e os modelos no regionalismo latino-americano

	Modelo de integração econômica	Modelo de cooperação política
Eixo de integração aberta	Regionalismo estratégico sul-sul com integração profunda (desvio)	Realismo aquiescente
Eixo revisionista	Híbrido (originalmente regionalismo estratégico. Complementado com elementos de regionalismo social e regionalismo produtivo)	Autonomista
Eixo antissistêmico	Híbrido (mistura de elementos do regionalismo social e o regionalismo produtivo)	Contra- hegemônico

Fonte: elaborado pelo autor.

O eixo de integração aberta, cuja manifestação é a Aliança do Pacífico, agrupa os governos mais conservadores da América Latina. No plano político, estes governos estão empenhados em manter as políticas econômicas neoliberais, um fator que tem delimitado um modelo de integração fundamentado nas ideias do regionalismo aberto ou no novo regionalismo econômico imperante no continente na década de 1990. Assim, por exemplo,

a Aliança do Pacífico é o único esquema regional latino-americano que tem aprovado normas OMC *plus* similares às acordadas nos TLC assinado com Estados Unidos. No plano político, estes países procuram ter relações cordiais com os centros de poder mundial, especialmente Estados Unidos. Em consequência, procuram apresentar-se como países confiáveis, comprometidos com a construção de regimes internacionais, que evitam conflitos desnecessários com as potências mundiais. Tratar-se-ia de um realismo aquiescente, que adapta sua estratégia de política externa para assegurar o sucesso de sua estratégia econômica de integração aberta.

O eixo revisionista, representado pelo “novo Mercosul”, agrupa maiormente os governos de centro-esquerda, os mesmos que criticam diversos aspectos da ordem econômica mundial, mas que não tem como horizonte político uma ruptura com o sistema capitalista. Igualmente, ainda que os governos tenham revisado vários elementos das políticas neoliberais, isto não os levou a um retorno às estratégias de isolamento da economia mundial o protecionismo exacerbado. Em vez disso, o Mercosul procura complementar seu modelo de regionalismo estratégico incorporando elementos dos modelos de regionalismo social e regionalismo produtivo. Esta abordagem da integração econômica tem implicações na esfera da cooperação política. O Mercosul tem desenvolvido relações pragmáticas com os países centrais, por vezes situações de conflito como aconteceram nas negociações da Alca, outras vezes de cooperação.

Finalmente, o eixo antissistêmico da Alba visa confrontar os modelos conhecidos de integração econômica, tentando criar uma forma de integração não baseada no livre-comércio e na concorrência, mas na cooperação e na solidariedade. Contudo, a Alba tem adotado elementos dos modelos de regionalismo social e regionalismo produtivo, tentando regionalizar as políticas sociais

que alguns de seus países têm aplicado no plano doméstico. Isto se acompanha de mecanismos de cooperação política para confrontar a hegemonia dos países desenvolvidos, em particular, dos Estados Unidos. Esta luta contra-hegemônica inscreve-se num discurso anti-imperialista e anticapitalista que diferencia a o eixo Alba dos outros existentes atualmente na América Latina.

Observa-se, portanto, que o cenário atual do regionalismo latino-americano caracteriza-se pela complexidade: novos eixos têm sido criados, novas estratégias têm se desenvolvido, novos modelos estão atualmente em discussão. Esta complexidade suscita diversas interrogações, por exemplo, sobre as possibilidades de estabelecer um processo de integração econômica que inclua todos os países latino-americanos. Também se pode questionar se os atuais eixos respondem a uma situação conjuntural ligada a processos políticos nacionais. Pode-se discutir igualmente se alguns dos projetos de integração econômica ou de cooperação econômica têm viabilidade de se converter em exemplos bem-sucedidos de regionalismo. Porém, é inegável que o regionalismo latino-americano não apresenta sinais de esgotamento, apesar da atual heterogeneidade regional.

REFERÊNCIAS

ACUERDO PARA LA CONSTITUCIÓN DEL ESPACIO ECONÓMICO DEL ALBA-TCP (ECOALBA-TCP) Consejo de Complementación Económica del Alba (03 fevereiro 2012). XI Cumbre – Caracas, Venezuela – 04 y 05 de febrero de 2012. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/contenido/consejo-de-complementacion-economica-del-alba-03-de-febrero-de-2012-1>>. Acesso em: 29/4/2011.

ARROSA SOARES, Maria Susana. “Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina”. Centro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata. Texto Eletrônicos. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf>. Acesso em: 20/6/2012.

AXLINE, Andrew. “El TLCAN, el Regionalismo Estratégico y las Nuevas Direcciones de la Integración Latinoamericana”, in BRICEÑO-RUIZ, José (ed.). *Escenarios de la integración Regional en las Américas*. Mérida: Universidad de los Andes, 1999, pp. 11-74.

BOSSI, Fernando Ramón. *Construyendo el Alba de los pueblos*. Exposición realizada en el Foro que se realizó en la III Cumbre de los Pueblos, Mar del Plata, 3 novembro 2005, Disponível em: <<http://www.voltairenet.org/article131001.html>>. Acesso em: 1/42010.

BRANDER, James A. *Strategic Trade Policy*, NBER Working Paper Series, n. W5020. Cambridge: Massachusetts, fevereiro, 2005.

BRICEÑO-RUIZ, José. “El Alba como propuesta de integración regional”, in ALTMANN BORBÓN, Josette (ed.). *América Latina y el Caribe: Alba: ¿Una nueva forma de Integración Regional?*. Buenos Aires: Teseo – FLACSO – Fundación Carolina, OIRLA, 2011.

BRICEÑO-RUIZ, José. “La alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional”, in ARDILA, Martha (ed.). *El Pacífico latinoamericano y sus relaciones con la región Asia Pacífico*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2012, pp. 133-157.

BRICEÑO-RUIZ, José. “La Iniciativa del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional”. Nueva Sociedad, n. 228, julho-agosto, 2010, pp. 44-59.

BRICEÑO-RUIZ, José. *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Vice Rectorado Académico, Universidad de los Andes, 2007.

BRICEÑO-RUIZ, José. “The economic theory of integration in Central America and the Caribbean: from autonomy to open regionalism”. *Asian Journal of Latin American Studies*, v. 2, 1999, pp. 1-20.

BRODIE, Bernard. “Strategy as science”, in MAHNKEN, Thomas G. e MAIOLO, Joseph A. (eds.). *Strategic Studies*. Londres: Routledge, 2008, pp. 8-21.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

CELLI, Umberto, Marcus SALLES, Diana TUSSIE e Juliana PEIXOTO. *Mercosur in South – South Agreements: in the middle of two models of regionalism*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, Area de Relaciones Internacionales. Documento de Trabajo n. 59, junho 2011.

COULOMB, Fanny. *Economic Theories of Peace and War*. Londres: Routledge, 2004.

DEACON, Bob; ORTIZ, Isabel & ZELENÉV, Sergei (2007). Regional Social Policy, DESA Working Paper Nº. 37 ST/ESA/2007/DWP/37, Nova Iorque: NY United Nations Department of Economic and Social Affairs, junho, 2007.

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE LIMA, 28 abril 2011, Disponível em: <http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf>. Acesso em: 19/8/2013.

DEUTSCH, Karl, et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957.

DOS SANTOS, Theotonio. *Imperialismo y dependencia*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.

ESCUDE, Carlos. *El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

ETHIER, Wilfred. "Regionalism in a Multilateral World". The Journal of Political Economy, vol. 106, n. 6, dezembro, 1998, pp. 1214-1245.

FIGARI, Guillermo Miguel. *Una política exterior integral*. Serie Documentos de Trabajo. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Documento de Trabajo n. 2, abril, 2002.

FRANK, Andre Gunder. "Latin American Economic Integration". Monthly Review, v. 15, n. 5, setembro, 1963, pp. 252-257.

GIACALONE, Rita. *El Grupo de los Tres*. Análisis de su Dimensión Política y Económica. Caracas: Panapo, 1999.

GUERRA BORGES, Alfredo. *La Integración de América Latina y el Caribe: La Práctica de la Teoría*. México: Unam – Instituto de Investigaciones Económicas, 1991.

GUERRA-BORGES, Alfredo. “Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina”. *Pensamiento Propio*, n. 8, outubro-dezembro, 1998, pp. 17-34.

GUTIÉRREZ, Alejandro. “La comunidad Andina de Naciones: el difícil camino de la integración regional”, in BRICEÑO-RUIZ, José (Compilador), *Escenarios de la Integración Regional en las Américas*. Mérida: Universidad de Los Andes, 1999, pp. 265-312.

HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-57*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HALLIDAY, Fred. *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: Libros de la Catarata, 2002.

HETTNE, Björn. “The New Regionalism: Implications for Development”, in HETTNE, Björn & INOTAI, Andreas. *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*. Helsinki: The United Nations University, WIDER, 1994, pp. 1-45.

JAGUARIBE, Helio. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales*, n. 46, abril-junho, 1979, pp. 91-130.

JAGUARIBE, Helio. *El nuevo escenario internacional, autonomía periférica y hegemonía del centro*. México: Fondo de Cultura económica, 1985.

LAVAGNA, Roberto. *Argentina, Brasil, Mercosur: una decisión estratégica (1986-2001)*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

LAWRENCE, Robert Z. *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Nueva York: Brookings Institution Press (April 1, 1996).

MARCHAL, André. *Integración y Regionalización de la Economía Europea*. Madrid: Seminarios y Ediciones S.A, 1970.

MARTÍNEZ, Osvaldo. "Alba o Alca. El dilema de la integración o la anexión". *Cuadernos América Latina-África*, n. 40-41, 2006, pp. 66-87.

MERCIER, David. "Le régionalisme stratégique dans les Amériques: tenants et aboutissants de l'ALÉNA vus d'une perspective mexicaine (Note)". *Études internationales*, v. 31, n. 1, 2000, pp. 115-116.

PERROUX, François. "Intégration économique. Qui intègre? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration?". *Économie appliquée*, v. XIX, n. 3-4, julho-dezembro, 1966, pp. 389-414.

PUIG, Juan Carlos. “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”. *Integración Latinoamericana*, v. 11, n. 109, janeiro-fevereiro, 1986, pp. 40-62.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, 1980.

PUYANA, Alicia. “Reflexiones sobre las experiencias de integración latinoamericana. Fuerza y debilidad del regionalismo”. *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, n. 14, 1981, pp. 479-539.

REGUEIRO BELLO, María Lourdes. *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el Alba*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

RICHARDSON, J. David. “The political economy of strategic trade policy”. *International Organization*, v. XLIV, n. 1, inverno, 1990, pp. 107-135.

RIGIROZZI, Pia. *Acción colectiva y diplomacia de UNASUR salud: La construcción regional a través de políticas sociales*. Buenos Aires, FLACSO. Documento de Trabajo n. 63. Área de Relaciones Internacionales, FLACSO – Argentina, Septiembre, 2012.

ROJAS ARAVENA, Francisco. “La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos”. *Nueva Sociedad*, n. 240, julho-agosto, 2012, pp. 16-27.

RUCKER, Laurent. “La contestation de l’ordre international: les États révolutionnaires”. *Revue internationale et stratégique*, n. 54, Paris, 2004, p. 109-118.

RUSSELL, Roberto e Juan Gabriel TOKATLIAN. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SALGADO, Germánico. “El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica”. *Síntesis*, n. 24, julio-diciembre, 1994, pp. 69-92.

SALGADO, GERMÁNICO. “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”. *Revista de la Cepal*, n. 7, 1979, pp. 39-108.

SANAHUJA, José Antonio. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, in CIENFUEGOS, Manuel e SANAHUJA, José Antonio (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Cidob, 2010, pp. 87-134.

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA – TCP. *Grannacional en el marco del Alba*. Caracas: Secretaría Ejecutiva del Alba – TCP, 2010, a.

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA – TCP. *La inclusión social de los pueblos del Alba-TCP. Generando espacios de igualdad, bienestar social y superación de la pobreza*. Caracas: Secretaría Ejecutiva del Alba – TCP, 2010, b.

SERBIN, Andrés. “América del Sur en un mundo multipolar ¿es la UNASUR la alternativa”. Nueva Sociedad. n. 219, janeiro-fevereiro, 2009, p. 145-156.

SERBÍN, Andrés. “El Grupo de los Tres y el proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe”. Nueva Sociedad, n. 125-maio – junho, 1993, p. 120-130.

SIMONOFF, Alejandro. *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario, Argentina: Prohistoria Editores, 2012.

SÖDERBAUM, Fedrerik. “The International Political Economy of Regionalism”, in PHILLIPS, Nicola. *Globalizing International Political Economy*. Houndmills: Palgrave McMillan, 2005, pp. 221-245.

SUNKEL, Osvaldo. *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neo-estructuralista para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

TICKNER, Arlene B. *Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización, disponible en Centro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata*. Texto Eletrônicos. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Arlene%20Tickner.pdf>. Acesso em: 24/5/2009).

VAZ, Alcides Costa. “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional”. Nueva Sociedad, n. 27, 2010, pp. 4-8.

VÁZQUEZ, Mariana. “El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, in CAETANO, Gerardo (ed.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR, 2011, pp. 165-185.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UnB. 2009.

YEATES, Nicola. “Globalization” and Social Policy in *Development Context Regional Responses*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme, Paper Number 18, abril, 2005.

**VENEZUELA: SU TRÁNSITO
ELÍPTICO EN EL DESTINO HISTÓRICO
SUDAMERICANO Y EL ROL MODERADOR
DEL BRASIL EN EL PRESENTE**

Alejandro Mendible Z.

Professor titular aposentado da Universidade Central da Venezuela (UCV). Doutor em História pela Universidade Católica Andrés Bello (UCAB), mestre em História pela Universidade de Wisconsin. Especializou-se em história do Peru, e especialmente do Brasil, sobre o qual realizou seus principais trabalhos acadêmicos. Possui várias publicações sobre as relações entre o Brasil e a Venezuela, dentre as quais se destacam: *Venezuela-Brasil: La Historia de sus relaciones, desde sus inicios hasta el umbral del Mercosur (1500-1997)*; *Venezuela y sus verdaderas fronteras con el Brasil: (desde el tratado de Tordesillas hasta la incursión de los Garimpeiros)*; *La familia Rio Branco y la fijación de las fronteras entre Venezuela y Brasil*. Foi condecorado com o grau de oficial na Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul em 2002.



Venezuela se ha venido redefiniendo en una búsqueda constante de su identidad dentro de un continente (Sur América) que ha funcionado más como una referencia geográfica que como una identidad geo-histórica definida. A lo largo de cinco siglos lo que conocemos como Venezuela se inscribe de manera general dentro de la corriente de la historia universal occidental y a partir de 1777, aparece ocupando su actual espacio, cuando la corona española crea una Capitanía General unificando varias provincias dispersas, localizadas en el norte de Sur América, frente a la disputada región del Caribe.

Sin embargo, es en ésta dependencia colonial que se pronuncia el primer grito de independencia de América del Sur, el 19 de abril de 1810, en el cabildo de la ciudad de Caracas el cual se produjo como una respuesta de los criollos mantuanos, descendientes de los colonizadores españoles, ante el vacío de poder creado en España, en 1808, luego de la abdicación en Bayona de la monarquía ante Napoleón Bonaparte, un hecho que marca la insurrección del pueblo español contra la ocupación extranjera para restituir la soberanía nacional. La ruptura de Venezuela con España no fue automática y se produjo durante un período tumultuoso y violento de catorce años, en el cual la sociedad venezolana se convierte en uno de los núcleos más radicales de irradiación de la descolonización sudamericana. En este proceso, se destacan grandes figuras como Francisco de Miranda y Simón Bolívar, verdaderos íconos de la independencia sudamericana¹.

1 Miranda propuso la creación de un incanato que agrupara toda la América del Sur. Bolívar por su parte, es considerado como el creador del Panamericanismo.

El propósito del presente trabajo consiste en destacar el movimiento elíptico de Venezuela con relación a su centro de localización geográfica en Suramérica. El giro se inicia cuando el colonialismo español crea una unidad administrativa colonial, la Capitanía General de Venezuela en 1777, con la finalidad de reafirmar su poder en un área neurálgica por su localización estratégica entre el Caribe y facilitar el acceso hacia el interior del continente Sudamericano en los territorios codiciados localizados entre los ríos Amazonas y Orinoco. La jurisdicción creada también le permitía al poder colonial español mantener mejor control sobre los territorios de tierra firme y controlar sectores indígenas de gran ferocidad como eran los indios Caribes.

Posteriormente, durante el periodo de su independencia, Venezuela contribuye, en gran medida, con el proceso de descolonización de América del Sur e inspirado por el pensamiento bolivariano le da mucha importancia a la unificación del continente. Consecuentemente, en Venezuela se forma una vocación nacional proclive a la integración de la región, después de 1830, cuando aparece la República de Venezuela como una parte espacial resultante de la desintegración del proyecto de Bolívar: la Gran Colombia. En el nuevo país, cuna del Libertador, permanece en el discurso oficial del nuevo Estado la intención de mantener la integración, no obstante, dominan las tendencias proclives a la disgregación. Esta realidad era producto de los propios factores estructurales dominantes, tales como el caudillismo disgregador, una economía nacional que propiciaba la dependencia foránea, en este caso Inglaterra, la potencia sucesora de España.

Esta situación de estancamiento económico y lento crecimiento demográfico cambia a partir de 1914 cuando la aparición del petróleo determina el surgimiento de un nuevo tipo de Estado. El nuevo ente jurídico se eleva en el plano económico sobre la sociedad nacional y crea un país rentista, en el cual el Estado no necesita del trabajo de sus nacionales para financiar sus

fines y propósitos. No obstante, el nuevo estado nacional continúa siendo dependiente, esta vez de los Estados Unidos, y se opera “la norteamericanización de Venezuela”.

La nueva realidad creada sustrae a Venezuela, en lo económico, de su entorno sudamericano natural, y lo aleja del Brasil. Así, los dos países durante el siglo XX viven en circuitos internacionales diferentes: Venezuela inserta en el norte donde los Estados Unidos dominan de manera efectiva la región del Caribe, y el Brasil volcado hacia el sur en el área disputada del Río de la Plata. A pesar de los intentos de unificación económica con otros países del área, como en el caso de los países del Pacto Andino (CAN) que no fructifican, Venezuela durante el resto del siglo hasta 1999 va quedando al margen de la realidad latinoamericana y en todo ese tiempo continúa apartada del acontecer brasileño. Sin embargo, con la llegada a la presidencia de Hugo Chávez, quien se mantiene en el poder hasta su muerte en 2013, se inicia un proceso de refundación de la República y distanciamiento de los Estados Unidos que, después de los primeros años de grandes confrontaciones internas entre las tendencias de la sociedad que pugnaban por mantener el *status quo* anterior y los sectores proclives al cambio del rol de Venezuela, Chávez logra imponer su modelo después de solventar, sucesivamente: un intento de revocatorio a su mandato, una huelga petrolera en PDVSA, y un intento de golpe de estado el 11 de noviembre de 2002. Durante el viraje del rumbo nacional Chávez capta el surgimiento geo-histórico de América del Sur como un nuevo espacio definido dentro del nuevo orden mundial, y a partir del 2003, y mediada su relación con Lula, valora la importancia del Brasil como un factor determinante en ese proceso. Así, Venezuela, que se inicia desde su espacio de referencia colonial al norte de América del Sur, desvinculada del resto del Continente y dependiente de los Estados Unidos, en el año 2012 logra regresar a su entorno Sudamericano e ingresar al Mercosur como un miembro igualitario e independiente.

INICIOS GEOGRÁFICOS DE LA ELIPSIS

Venezuela fue el resultante de un proceso largo y difícil de unificación operado dentro de un contexto mucho mayor como lo era el enorme espacio colonial español en el continente americano, localizada al norte de América del Sur, de frente a la cuenca del Caribe, evoluciona a partir de la creación de provincias separadas y dependientes de entidades administrativas distantes, tales como: la Audiencia de Santo Domingo o la sede del Virreinato de la Nueva Granada, en Bogotá, hasta la fundación de la Capitanía General de Venezuela en 1777, con sede de sus poderes en Caracas (DONÍS RÍOS, 2009).

Durante el período colonial la nueva dependencia actuaba dentro de un costo económico cerrado decretado por la corona desde Madrid. El mismo consistía en una política económica de corte mercantilista, en la cual las dependencias coloniales sólo podían comerciar con la metrópoli o con aquellas áreas a las que se le concedían licencias. En el caso de la Capitanía General de Venezuela, el cultivo del cacao alcanzó buenos niveles de productividad y para facilitar su comercio se les permitió a los hacendados durante el siglo XVIII negociar el producto con el puerto de Veracruz, en México y con las islas Canarias. Por otra parte, la corona autorizó el monopolio de las actividades económicas por parte de la Compañía Guipuzcoana de origen vasco entre 1730 y 1784, presentado un desempeño bastante satisfactorio (FORTOUL, 1967, pp. 97- 137).

Mientras tanto el Brasil colonial producto del expansionismo portugués tuvo una evolución distinta a Venezuela. El colonizador tenía derechos territoriales en Sudamérica antes de ser formalmente descubierto el Brasil, en 1500 por el Capitán portugués Alvares Cabral. Estos derechos surgían del Tratado de Tordesillas firmado en junio de 1494, con España y auspiciado por el Vaticano. Posteriormente, el crecimiento de la colonia más allá

de sus confines iniciales se produce por la acción “terrofágica” de los intrépidos bandeirantes y por la exitosa política diplomática luso-brasileña de legitimar lo conquistado mediante tratados. En Madrid, en 1750, España y Portugal aceptan quedarse con lo que tenían hasta ese momento (VIANNA, 1965, pp. 29-55). Así, los portugueses consolidan su avance al norte del Río Amazonas, tomando como referencia el fuerte construido en Belén que les permitió tomar importantes espacios de la cuenca Amazónica que originalmente eran españoles y pertenecían a las provincias creadas en el oriente de Venezuela (OJER, 1966, pp. 55-71). También, el historiador Daniel Barandiarán, cuando aborda los límites entre Venezuela y Brasil considera la pérdida de la vocación amazónica estructural que tuvo la primigenia Venezuela, ya que en el tratado de Tordesillas: “se concibió y gestó un Brasil portugués; correspondió a la *Provincia Gobernación de Guyana* perder las dos terceras partes de su entraña territorial, como la parte más afectada de la herencia castellana en América del Sur” (BARANDIARÁN, 1994, 23).

EL NACIMIENTO DE LA VOCACIÓN INTEGRACIONISTA: BOLÍVAR Y LA INDEPENDENCIA SUDAMERICANA (1810 -1914)

Cuando el rey español Fernando VII abdica ante Napoleón Bonaparte en Bayona en 1807, dejando en sus manos el futuro del Imperio Español, el francés nombra a su hermano José Bonaparte como el nuevo rey interventor de España, Venezuela era una dependencia geográfica adscrita al Virreinato de la Nueva Granada. Por razones muy concretas, en el marco geográfico de la Capitanía General de Venezuela se generó uno de los centros más dinámicos de la independencia sudamericana y la figura de Simón Bolívar se proyecta como uno de los símbolos más preclaros de la lucha anticolonial. La resolución de Bolívar y del pueblo venezolano lleva la lucha libertadora fuera de sus fronteras hasta el Virreinato del

Perú donde en la batalla de Ayacucho, comandado por el General Antonio José de Sucre en 1824, marca la retirada definitiva del pendón colonial español del territorio Sudamericano. Después del proceso independentista, esta epopeya de pueblo venezolano se incorpora al discurso oficial del gobierno, creando una fuerte sensación de vocación hacia la integración. Adicionalmente y con mayor trascendencia se produce la convocatoria formulada por Bolívar desde Lima para el Congreso Anfictiónico de Panamá. Allí, la propuesta de Bolívar de crear un organismo en el cual las diferentes naciones hispanoamericanas pudieran dirimir de manera pacífica sus diferencias es considerada como una de las fuentes más importantes del panamericanismo.

No obstante, durante el siglo XIX se manifestó un divorcio entre el discurso cargado de emotividad y el empleo del pensamiento bolivariano como un testimonio de integración y la realidad impuesta por una tendencia aislacionista. Durante este siglo las provincias venezolanas tenían escasas razones de acercamiento, pues dentro de una situación de parálisis económica, cada región vivía de lo poco o mucho que producía sin apelar a sus vecinos, aislados por enormes distancias, pues las provincias continuaban en cuanto a vías de comunicación que las unieran y en lo que respecta a relaciones económicas en una situación muy parecida a la que existía en 1811 después de proclamada la Primera República.

En el siglo XIX el país adoptó una actitud introspectiva quedando enfrascado en una sucesión de guerras civiles, de las cuales la Revolución Federal, entre 1858 y 1863, fue la de mayor trascendencia, ya que la consideran el complemento en el aspecto social de la Guerra de Independencia (ALVARADO, 2009). En 1830, después de la desintegración de la Gran Colombia, el estado que surge es débil y con poco poder para imponerse sobre la sociedad venezolana. El poder lo sustentaban los caudillos, cuyo personalismo dominaba la esfera pública en un país predominantemente rural. En el plano internacional, las

relaciones de la república solamente adquieren una política coherente de Estado durante las sucesivas administraciones de Guzmán Blanco a partir de 1870, el cual intenta implantar un proyecto nacional. En dicho proyecto se valora la importancia de los territorios localizados al sur del Orinoco, aunque sigue siendo la región del Caribe la de mayor importancia para las actividades económicas del país. En 1883, durante la segunda dictadura del General Guzmán Blanco (el Quinquenio) para conmemorar de manera apoteósica el primer centenario del nacimiento del Libertador, Simón Bolívar, y juzgando que “la gloria de Bolívar necesitaba marchar acompañada de la gloria de Guzmán Blanco” (GONZÁLES DE LUCA, 2007, p. 114), el 24 de julio, día del mencionado natalicio, se celebró en Caracas la reunión de la Confederación América, con delegaciones de los diferentes países hispanoamericanos, que anteriormente se habían dado cita en 1848 en Lima, y en Santiago de Chile en 1856, con distintos objetivos, tales como el de coordinar acciones antes los intentos de recolonización de España; mostrar inconformidad ante la invasión francesa ocurrida en México en 1860; ó denunciar el expansionismo de los Estados Unidos (BETHELL, 2012, 170-172).

A su vez, el proceso evolutivo del Brasil durante el siglo XIX fue bastante original y diferente al de los países hispanoamericanos, en particular al de Venezuela. El rey portugués João VI para huir del ultimátum de Napoleón Bonaparte optó por trasladarse al Brasil e instalar la sede del imperio en Río de Janeiro, invirtiendo la relación de poder entre la metrópoli y la colonia. Este hecho cambia el rumbo histórico del Brasil y el establecimiento de la dinastía de la familia de los Braganzas en Sudamérica le permitió mantener estabilidad política sin rupturas traumáticas en los momentos coyunturales. Por ejemplo, en la independencia cuando mantuvo el sistema monárquico y preserva el territorio colonial (VIANNA, 1965, pp. 52- 83).

**LA PENETRACIÓN IMPERIALISTA EN VENEZUELA:
EL DISTANCIAMIENTO DE SU ENTORNO
SUDAMERICANO (1914-1945)**

En 1899 se produce la última revolución de ese siglo en Venezuela. La Revolución Liberal Restauradora fue el evento mediante el cual los andinos procedentes del Táchira, región vecina a Colombia, toman el poder dirigidos por Cipriano Castro, cuyo programa se resumía en “nuevos hombres, nuevos ideales y nuevos procedimientos”, pero en la práctica buscaban la reactualización del liberalismo en un país rural con un modelo incipiente agro exportador. Castro, al frente del gobierno buscó establecer relaciones con los movimientos radicales de otros países del área, por ejemplo Colombia, un país dividido entre dos tendencias con visiones diferentes sobre la forma de gobernar la república: la liberal y la conservadora. La confrontación de los dos partidos colombianos alcanza su momento climático en 1899 con la cruenta Guerra de los Mil Días, el gobierno de Rafael Núñez había insistido en que la Regeneración era la alternativa a la catástrofe nacional, pero el agravamiento de la crisis económica producto de la caída de los precios del café le crea las condiciones para el desencadenamiento del conflicto que se prolonga hasta 1902, y en el cual mueren más de cien mil combatientes, precipitando la separación de Panamá (BUSHNEL, 2007, pp. 216-224). En el partido liberal se destaca la figura de Rafael Uribe Uribe, quien dirige las operaciones principalmente en los departamentos de Santander fronterizos con Venezuela y allí establece relaciones con Cipriano Castro, éste convertido en presidente de Venezuela establece una ayuda abierta y de aprovisionamiento de armas a la facción liberal, lo cual crea un *impasse* con Colombia produciéndose incluso un intento de invasión de las fuerzas conservadoras colombianas a San Cristóbal, la capital del Estado de Táchira.

Los intentos fallidos de Castro de restablecer la Gran Colombia fueron acompañados con la aplicación de una política exterior altamente conflictiva, en la cual el gobernante asumió una posición nacionalista que lo fue aislando de la comunidad internacional a tal punto que Castro fue considerado um factor de inestabilidad y preocupación en la región del Caribe. El hecho más resaltante fue el bloqueo a las costas venezolanas por una flota de países acreedores integrada por Inglaterra, Alemania e Italia en 1902, que venían con la intención de cobrar la deuda externa. Castro se negaba a pagar argumentando que parte importante de la deuda no había sido contraída en su gestión y por el contrario era producto de los intereses extranjeros en connivencia con testaferros venezolanos para derrocarlo del poder². La presencia de la armada europea ante las costas venezolanas creó un gran revuelo en todo el continente americano y movió la actuación de los Estados Unidos con la finalidad de apartar los intereses del colonialismo europeo en la región del Caribe. El gobierno de Teodoro Roosevelt aplica lo que se llamó el ‘Corolario Roosevelt’ con el propósito de reforzar la doctrina Monroe de 1822, en el sentido de avalar a partir de ese momento la insolvencia económica del estado venezolano y de esta manera el conflicto pasa a ser controlado por Washington directamente (BETANCOURT, 1999, pp. 36 -57).

Evidentemente, el evento tuvo gran resonancia en América Latina e importantes intelectuales de diferentes países se pronunciaron al respecto. En México se produjeron manifestaciones en repudio a las pretensiones colonialistas y el gobierno de

2 Según el mandatario la deuda externa se dividía en dos: la histórica, surgida desde la época de la Independencia hasta su llegada al poder en 1899, y aquella producida durante su gobierno sobre la cual los acreedores internacionales querían colocar los gastos de guerra de la Revolución Liberal de 1902, cuando el general y banquero Manuel Antonio Matos intentó derrocarlo con apoyo del capital extranjero; por lo cual el mandatario no reconocía esa deuda.

Argentina plantea la Doctrina Drago, según la cual: “Entre países soberanos no puede permitirse el cobro compulsivo de deudas”. En Brasil, el Canciller Río Branco considera el caso como un asunto de importancia para el *status quo* de los territorios localizados al Norte del Brasil, por lo cual envía a Venezuela al embajador Oliveira Lima, quien desempeña una eficiente labor logrando en poco tiempo la firma de dos protocolos para ratificar el tratado de frontera de 1859.

Al principio del siglo XX, los Estados Unidos dominan las relaciones hemisféricas desde mediados de la década de 1880, habida cuenta de que Washington había logrado controlar la fundación de un nuevo organismo supranacional, El American Union, que tenía por finalidad coordinar el comercio hemisférico, ejercen una hegemonía sobre América Latina. Con la creación del último organismo pudo extender sus redes comerciales por todo el continente y desplazar los intereses europeos y, en particular los ingleses en el área. En 1898, durante la guerra contra España, intervienen en Cuba, Puerto Rico y Filipinas convirtiendo el mar del Caribe en un mar interior, posición que será reforzada con la construcción del Canal de Panamá a principios del siglo XX, vinculando el Océano del Pacífico con el Atlántico en función de los intereses norteamericanos.

Esta situación en la región del Caribe y de Centro América, que materializaba las aspiraciones de los Estados Unidos, era complementada por la política exterior del garrote o ‘Big stick’, mediante la cual se penalizaba de manera drástica a aquellos países que no se plegaran a los imperativos de la potencia del Norte. Las relaciones internacionales ya se encontraban regidas por la división internacional del trabajo mediante la cual se operaba una distribución de funciones entre los países industrializados, y los exportadores de materias primas, mineras, agrícolas y/o ganaderas, que éstas vendían a precios bajos a los países industrializados, los

cuales a su vez les vendían los productos elaborados con dichas materias primas a altos precios. Esta relación creaba dependencia entre los países latinoamericanos que limitaban así su crecimiento económico.

Mediado por estas circunstancias, en 1914, en la Venezuela rural se produce el descubrimiento en el estado Zulia del primer pozo de petróleo denominado “Barroso”, hecho que se convierte en determinante para cambiar el rumbo histórico nacional. En principio, las compañías norteamericanas se habían mostrado interesadas en México para buscar el producto energético que se estaba convirtiendo en el combustible más apreciado en la era de la industrialización. Sin embargo, el desencadenamiento de la revolución mexicana en 1910 indujo a las compañías norteamericanas a buscar el producto en otros lugares, y así aparece Venezuela. Para ese momento, en éste país existía una dictadura desde 1909, cuando Juan Vicente Gómez desplaza de la presidencia a su compadre Cipriano Castro. El nuevo dictador dura 27 años en el poder hasta su muerte en 1936. En ese tiempo la Constitución fue reformulada siete veces para elegirlo presidente de la República o para elegir a otro mientras el Dictador retenía el cargo de Comandante en Jefe del Ejército (VELÁSQUEZ, 1979). El descubrimiento del petróleo significó para Gómez poder convertirse en el “gendarme necesario”, con el poder suficiente para emprender la creación de un nuevo Estado. El poderoso nuevo estado petrolero se coloca así por encima de la sociedad venezolana, ya que sus enormes ingresos no provienen del trabajo de sus nacionales, sino de la extracción del oro negro.

La explotación del petróleo marca la penetración del imperialismo impulsando el surgimiento del capitalismo en la vida nacional. El nuevo sistema económico tolera un entendimiento entre el adelantado y sofisticado proceso productivo del petróleo, y el atrasado sistema semifeudal dominado por la estructura

latifundista, siendo el dictador Gómez el primer terrateniente del país. También, con mano de hierro y de manera despótica impone las nuevas instituciones y tendencias gubernamentales del estado nacional. Crea el ejército nacional con carácter de guardia pretoriana, pero con poder suficiente como para vencer al caudillismo del siglo anterior. Construye la carretera transandina y otros sistemas viales que le permiten integrar al país, además de fortalecer el centralismo.

Por otra parte, la explotación petrolera empieza a convertir al país en dependiente de los mercados de los Estados Unidos e Inglaterra y esta subordinación lo empieza a alejar de su entorno geográfico natural en Sur América. El ideario de unificación del Libertador Simón Bolívar se circunscribe a discursos protocolares sin contenido práctico de realización. Por ejemplo el gobierno envía delegaciones representativas a los festejos del Primer Centenario de la Independencia del Brasil en 1922; al de la Batalla de Ayacucho en Perú, en 1924; hechos que no tienen un significado integracionista.

La progresiva separación de la economía venezolana del resto de América Latina se patentiza a partir de 1922, cuando el ingreso del petróleo supera a todos los otros ingresos del país juntos. A finales de la década, cuando la crisis de la bolsa de Nueva York genera una amplia y profunda depresión de las economías agroexportadoras, como en el caso del Brasil donde la drástica caída de los precios del café genera la Revolución de 1930, que le pone término al período de la Vieja República del café con leche, y la mayoría de países sudamericanos se encontraban sumidos en una debacle económica, el General Gómez en Venezuela pagaba la deuda externa, cuyo saldo era de 24 millones de bolívares, como un homenaje al primer aniversario de la muerte de Simón Bolívar. Esta situación creaba una paradoja entre el poder simbólico de Bolívar como un ícono del nacionalismo de la unión que se debilitaba y el

fortalecimiento de la moneda nacional, el bolívar, que se vigorizaba como reflejo de una economía capitalista dependiente.

Esta tendencia se mantuvo hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, no obstante los importantes cambios políticos operados después de la muerte del General Gómez en 1936. A partir de este año, como señaló el importante intelectual, Mariano Picon-Salas, “Venezuela entra tardíamente en el siglo XX” (CABALLERO, 2010, p. 74). Se inicia la organización de los partidos políticos contemporáneos tomando como referencia las grandes corrientes ideológicas presentes en el mundo, tales como el social cristianismo, el socialismo, el comunismo y /o el liberalismo. En este menester, la nueva clase política establece contratos con correligionarios de países latinoamericanos. Por su parte, el General López Contreras que sucede al dictador Juan Vicente Gómez crea las Ligas Bolivarianas como organizaciones apoyadas por el gobierno para fortalecer la gobernabilidad del país, que tomando como referencia el pensamiento bolivariano buscaban combatir al marxismo como una ideología extranjera contraria al gentilicio nacional. El gobierno experimenta una fuerte oposición de los jóvenes universitarios quienes habían conquistado mucho prestigio nacional por su acto de rebeldía contra la dictadura de Gómez en 1928. Los principales representantes de esta generación durante el gobierno de López Contreras fueron mandados al exilio y se convirtieron en verdaderos embajadores independientes del nuevo pensamiento político venezolano, en Colombia, Chile, Costa Rica o México. Se inicia además la organización de los sindicatos y la combatividad obrera se manifiesta a partir de 1936, cuando se produce la primera gran huelga petrolera en el estado Zulia (CABALLERO, 2010, pp. 90- 110).

La situación de la preguerra mundial caracterizada por la confrontación entre diferentes modelos ideológicos totalitarios como el fascismo, el nazismo, el falangismo, el comunismo,

se manifiestan con dramatismo en los diferentes países latinoamericanos. De manera simultánea, las cancillerías de las principales potencias tales como Alemania, Inglaterra, la URRS, y los Estados Unidos pugnaban por ejercer mayor influencia en el área. Particularmente, los Estados Unidos durante las administraciones de Franklin Delano Roosevelt despliega la ‘política del Buen Vecino’ con la cual logra mantener control sobre América Latina. La política resultó exitosa, logrando cambiar la imagen negativa del país del Norte e incorporando aspectos culturales y de otras áreas en las relaciones. En tiempos de la Segunda Guerra Mundial el gobierno norteamericano logra uniformar un frente unido en el continente contra el fascismo en las conferencias hemisféricas realizadas en La Habana, Río de Janeiro, y Buenos Aires. En este contexto se destaca la decisión de Brasil para entrar en la Guerra en 1944 y la posición neutral de Argentina. Venezuela por su parte, durante el conflicto juega un rol de gran importancia por la producción de petróleo y coopera con las fuerzas aliadas manteniendo bajos los precios del producto.

La Guerra Mundial favoreció la activación del comercio entre los diferentes países de América Latina, Venezuela y Brasil por ejemplo, cuyas actividades económicas actuaban dentro de sistemas diferentes activan el comercio de la región Amazónica, donde se procura reactivar la explotación del caucho y el intercambio de productos, entre ellos el petróleo venezolano para abastecer la parte Norte del Brasil. También, dentro del contexto global del conflicto el área de la costa sudamericana comprendida entre el Orinoco y el Amazonas toma importancia geopolítica como una extensión defensiva del Canal de Panamá ante eventuales ataques alemanes. Por otra parte, se reconoce el conflicto como un momento de capitalización de América Latina y en algunos países como México, Brasil y Argentina se opera un nuevo proceso importante de sustitución de importaciones que estimula la industrialización

nacional. En el caso de Brasil, durante el primer ciclo de Getulio Vargas entre 1930 y 1945, que comprende la etapa del Estado Novo, los impulsos hacia la industrialización del país son notables y dentro de este esquema se señala como un símbolo la primera construcción de una siderúrgica en América Latina con ayuda de los Estados Unidos, la de Volta Redonda en 1945.

En Venezuela, el período cobra importancia por la democratización política del país llevada a cabo durante el gobierno del General Medina Angarita. En su gestión se tratan de concretar reformas estructurales importantes tales como la Reforma Agraria y la Reforma a la Ley de Hidrocarburos y en el plano político se disfruta de libertad de expresión y se consolida la organización de los partidos políticos como Acción Democrática y el PCV (Partido Comunista Venezolano). En materia internacional, el canciller Parra Pérez visita al Brasil y entre las diversas actividades que por primera vez un alto funcionario del gobierno venezolano realiza en Brasil, se firma un tratado cultural entre los dos países. El presidente Medina visita en 1943 los países bolivarianos: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Panamá, acompañado de una amplia delegación en la cual se incluyen representantes de la oposición como lo era el prominente poeta Andrés Bello Blanco miembro de Acción Democrática, También, el presidente visitó los Estados Unidos en enero de 1944, para responder a la invitación del presidente Franklin D. Roosevelt y ante el Congreso de ese país en Washington, destacó el gran aporte de Venezuela al mantener los precios del petróleo a bajo costo, en la lucha de la democracia contra los regímenes totalitarios.

Al final de la contienda, en 1945, la devastación se extendía a lo largo de toda Europa, la URSS con veinte millones de muertos había alcanzado un triunfo contra Hitler a un alto costo, Japón con el tremendo impacto de dos bombas atómicas presentaba un espectáculo desolador. Solamente los Estados

Unidos conservaban su aparato industrial intacto y su economía saneada para enfrentar la postguerra. En medio de este contexto, América Latina que durante la guerra mantuvo un crecimiento positivo y se encontraba esperanzada en que los Estados Unidos podrían continuar apoyando el crecimiento económico de los diferentes países de la región, vio frustradas sus expectativas cuando una nueva onda de golpes militares se sucedieron en el área bajo el pretexto de la democratización. Sólo en el mes de octubre de 1945, en Sudamérica se produce el derrocamiento del Gen. Medina Angarita en Venezuela, de Getúlio Vargas en Brasil y la insurrección de los descamisados en Buenos Aires dirigidos por Eva Perón para instaurar a Domingo Perón en la presidencia de la Argentina. La caída de las expectativas latinoamericanas se patentiza a finales del año, en la Conferencia Interamericana de Chapultepec, México, en cuyas deliberaciones el Gobierno de Harry Truman de los Estados Unidos deja ver su “imposibilidad” de seguir colaborando con el desarrollo económico de la región, por cuanto el gobierno norteamericano debe dirigir su atención a la contención del comunismo internacional, a cambio se limitaron a proponer la creación del Sistema de Seguridad Continental (Tiar), fundada en 1947, y la OEA en 1948, dos instituciones destinadas a controlar el patio trasero del imperio, se implementaba así una política de buenos negocios para las trasnacionales en connivencia con los gobiernos espurios.

Por otra parte, con la revolución del 18 de octubre de 1945, para algunos historiadores muere el tipo de estado político creado por el dictador Juan Vicente Gómez y se abre un trienio, en el cual el nuevo gobierno civil intenta desmontar el Estado excluyente y autoritario e intenta ampliar los derechos civiles ampliando la participación ciudadana para orientar los destinos nacionales. En este contexto se elige por primera vez mediante voto directo popular al novelista Rómulo Gallegos en 1947.

Es evidente que la evolución de Brasil y Venezuela durante la primera mitad del siglo veinte fue bastante diferente. En el plano del sistema político adoptado por los dos países, se puede establecer diferencias por cuanto en Brasil entre 1889 y 1930 tuvo un sistema federal y Venezuela era centralista. Las diferencias que se pueden establecer entre los dos países se deben en mayor grado a las respuestas nacionales ante los estímulos e imperativos provenientes del exterior. En tal sentido, mientras en Venezuela es el petróleo que subordina al país y lo inserta de una manera muy especial en el orden internacional, en Brasil los imperativos son diferentes y las crisis del sistema económico internacional en 1930 y la Segunda Guerra Mundial lo impulsan a buscar la descentralización de la economía e intensificar la industrialización.

VENEZUELA Y LA INTEGRACIÓN DENTRO DE LA GUERRA FRÍA (1950-1970)

El mundo que surge después de la Guerra Mundial encuentra a partir de 1947 una férrea división creada por una “cortina de hierro”, debido a lo cual se experimenta una separación entre dos polos, uno dirigido por los Estados Unidos y el otro por la Unión Soviética. Eran dos mundos, sistemas capitalistas y el comunista, en confrontación permanente. América Latina venía funcionando desde el siglo XV, como un área dependiente de las metrópolis que de manera sucesiva impulsaban el desarrollo del sistema capitalista. Primero, España con su sistema mercantilista, después Inglaterra con el libre comercio y desde finales del siglo XIX los Estados Unidos con su indiscutible proyección industrial y desarrollo económico. Sin embargo, en el siglo XX se acentuó un desarrollo desigual entre los Estados Unidos, y América Latina donde permanecían dominando estructuras ineficientes y obsoletas que limitaban su crecimiento económico. Esta situación, para los sectores avanzados

del continente, era un indicador de la necesidad de producir un cambio hacia la modernidad, cuya idea de modernidad aparecía asociada al crecimiento, desarrollo económico e industrialización y se empezó a estudiar por algunos economistas y otros sectores preocupados por el desarrollo latinoamericano, incluso a partir de la década de 1950 aparecen cursos relacionados al tema del desarrollo de las regiones “atrasadas” en algunas universidades de los Estados Unidos. Un hecho de gran importancia ocurre en 1948 cuando se crea la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) un organismo de las Naciones Unidas dedicado al estudio del desarrollo económico de la América Latina. En el marco de esta institución el pensamiento de su fundador el economista argentino Raúl Prebisch marca el inicio de un estudio serio y sistemático para establecer un diagnóstico acertado con relación al desarrollo de la región (DOSMAN, 2011, pp. 27- 90).

Para Prebisch, la estructura dominante del crecimiento de América Latina es el de su dependencia: las empresas coloniales y el comercio internacional no fueron útiles para el desarrollo económico latinoamericano sino que al dislocar las estructuras e instituciones socio-económicas de las colonias, generaron una serie de problemas (dependencia de las exportaciones, crecimiento desigual) que bloquearon las posibilidades de desarrollo. El área cayó en un estado de “dependencia” del primer mundo y se convirtieron en productores de materias primas, en una relación “centro” periferia con sus metrópolis.

Para que estos países pudieran entrar en una senda de desarrollo sostenido sería necesario permitir un cierto proteccionismo en el comercio exterior y estrategias de sustitución de importaciones. Este pensamiento fue tomando forma a partir de la década de 1960 en adelante, para constituirse en la Teoría de la Dependencia, la cual se fue nutriendo con el aporte de importantes investigadores internacionales como Andrés Gunther

Frank, Walter Whitman Rostow, Paúl Baran y/o de los brasileños: Fernando Henrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Ruy Mauro Marini, y Celso Furtado, entre otros. Un aspecto importante a destacar es que, por primera vez, se crearon equipos de trabajo integrados entre economistas y científicos sociales de Brasil e Hispanoamérica para estudiar de manera conjunta la región y así establecer las semejanzas y diferencias entre los diferentes países de la región.

Venezuela dentro de este contexto, durante el período de la guerra fría se mantiene adscrita al sistema capitalista dominado por los Estados Unidos, la potencia que controla la mayor parte de su producción petrolera. Durante estos años el país experimenta un crecimiento sostenido de su economía, mantenida a tasas medias constantes de 5%, superiores a la de otros países de la región como Argentina o Chile. Esta situación favorable le permite a Venezuela mantener una moneda fuerte, con poder de cambio internacional y puede impulsar, en la década de 1950, una fuerte política de modernización estatal de vías de comunicación y de mejoramiento urbano, subestimando, sin embargo, la reivindicación social y desconociendo los derechos humanos. Este capítulo que se da en Venezuela bajo la “dictadura desarrollista” del General Pérez Jiménez (1952-1958), es un fenómeno típico de pretorianismo, caracterizado por la intervención de los militares venezolanos en la política bajo el proyecto de “El Nuevo Ideal Nacional”. Esta manifestación se presenta también en Brasil, bajo condiciones diferentes, en el gobierno democrático del presidente Juscelino Kubitschek (1958-1961). JK emprende un agresivo programa de transformación socio-económica bajo el lema: “50 años en 5”, y aplica un Plan de Metas de transformación de los diferentes planos de crecimiento del país ejecutado bajo procedimientos democráticos, y que queda sintetizado principalmente en la fundación de Brasilia como nueva capital.

Durante la década de 1960, en un contexto democrático, se continúa impulsando en Venezuela una planificación de mayor contenido social financiando intentos de sustitución de importaciones, así mejoró la educación, la salud y se emprendió un plan de desarrollo al sur del Orinoco mediante la construcción, en 1961, de la ciudad de Santo Tomé de Guayana (Puerto Ordaz), la represa del Guri, y se terminó de construir la Siderúrgica del Orinoco, todo ello dentro de un esquema de creación de un complejo industrial para sembrar el petróleo.

El 24 de septiembre de 1961, durante el gobierno del presidente Rómulo Betancourt, el ministro de hidrocarburos Pérez Alfonso completa con éxito una gestión tendiente a la creación de un cartel comercial petrolero entre los principales productores del mundo, la Opep. También se inicia la creación de la empresa petrolera nacional PDVSA con el propósito de que el Estado venezolano rescatara progresivamente el control de su principal producto. En 1970, el país se convierte en el primer exportador de petróleo y el tercer productor a escala mundial (BETANCOURT, 1999, pp. 175-180). No obstante, desde 1936 hasta 1972, el país se encuentra económicamente atado a los Estados Unidos mediante un Tratado Comercial que prácticamente limita su capacidad de acercamiento con el resto de los países latinoamericanos.

Venezuela no pasa de las declaraciones o de la aceptación formal de participar en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) creada desde 1960 y no presenta ninguna iniciativa gubernamental tendiente a la promoción de la integración regional. El paso más firme dado por el país en este período, en materia de integración fue la aceptación del Acuerdo de Cartagena firmado el 6 de julio de 1969, que da origen a la formación de la organización subregional, la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Durante este tiempo, la política exterior de Venezuela además de encontrarse fuertemente condicionada a la dependencia de los Estados Unidos, se desenvuelve dentro del ámbito reducido de la Región del Caribe. En este contexto, Venezuela rompe relaciones con las dictaduras de la familia Somoza en Nicaragua y Rafael Leonidas Trujillo en Santo Domingo, que representaban regímenes pretorianos y nepotistas, donde se desconocían los derechos humanos. Sin embargo, el ensayo democrático iniciado en Venezuela en 1945, termina por un golpe de estado militar típico de este periodo de guerra fría y se instaura una junta militar de gobierno que evoluciona en 1952 hacia la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, que se mantiene en el poder hasta el 23 de enero de 1958, cuando es derrumbado por un movimiento cívico militar.

Este período de la década de 1950 adquiere cierto interés entre los estudiosos del subdesarrollo de América Latina, al cual califican de “desarrollismo”. Un tipo de desarrollo sin crecimiento más aparente que real por cuanto las estructuras de la dependencia no eran superadas y se profundizaba más aún el antagonismo social con el surgimiento de la marginalidad. En Venezuela, el dictador Pérez Jiménez puso en vigencia un plan denominado de “Nuevo Ideal Nacional” de transformación del país mediante un agresivo gasto público de construcción. En lo internacional, las relaciones eran estrechas con las otras dictaduras de la región y se activaban con pomposas visitas a Venezuela como la del dictador del Perú, Manuel Odría; de Paraguay, Alfredo Stroessner; y de Argentina, Juan Domingo Perón. Pérez Jiménez por otro lado, también asume una posición anticomunista que se patentiza en Caracas, en marzo de 1954, en la reunión de la X Conferencia Interamericana, en la cual John Foster Dulles preside la delegación de los Estados Unidos, y se acuerda la invasión a Guatemala para derrocar el gobierno democrático de Jacobo Arbens. En 1956,

PJ al visitar Panamá con motivo de la reunión de Presidentes de las Repúblicas Americanas en conmemoración del Centésimo Trigésimo Aniversario del Congreso de Panamá, convocado por el Libertador en 1826, ofrece 100.000.000 de bolívares para constituir un fondo entre los países americanos, destinado a satisfacer las necesidades más apremiantes de los mismos (EL NACIONAL, 1954-1956).

Durante los gobiernos posteriores a la dictadura de PJ: el de Rómulo Betancourt (1959-1964); Raúl Leoni (1964-1968) y Rafael Caldera (1968-1973), se produce una continuidad administrativa creada por el Pacto de Punto Fijo, el acuerdo de gobernabilidad firmado en 1959 entre los tres principales partidos políticos venezolanos (AD, URD Y Copei). Dicho acuerdo que, más adelante queda reducido a un bipartidismo entre AD y COPEI, pudo mantener el mismo ritmo de crecimiento económico y emprender, como se señaló anteriormente, políticas reformistas como la Reforma Agraria, y en los sectores de la Salud Pública, y la Educación Universitaria, así como otras medidas de aspecto social. El más notable evento de aquella época es la insurrección armada emprendida por los partidos de izquierda como el MIR y el Partido Comunista, apoyada por sectores estudiantiles. Para entender este período insurreccional es necesario tomar en cuenta la gran influencia de la Revolución Cubana de 1958 en la juventud universitaria venezolana, así como el gran entusiasmo popular que despertó la visita a Caracas de Fidel Castro en 1959. En el plano internacional, las relaciones con el Caribe ocupan la atención preferencial de la Cancillería. Surge una fuerte confrontación de modelos entre la democracia representativa imperante en Venezuela y los modelos dictatoriales atrasados como los de Somoza, Duvalier y Trujillo. Este último fue el instigador de un intento de magnicidio contra el presidente Betancourt, por lo cual la OEA sancionó a la República Dominicana. Por otra parte, se

formaron alianzas entre presidentes democráticos: Betancourt, de Venezuela; Muñoz Marín, de Puerto Rico; Pepe Figueres, de Costa Rica; Juan Bosch, de República Dominicana y otros.

LA CRISIS DEL ESTADO NACIONAL VENEZOLANO (1970-1999)

En este período, el curso de la estabilidad económica del país entra en un ciclo de turbulencia motivada por la súbita y drástica alza y/o caída brusca de los precios del petróleo en el mercado internacional. Esta situación se encuentra vinculada a la agudización de la confrontación en el Medio Oriente creada por el enfrentamiento entre Israel y los países árabes, incluyendo a los palestinos.

Durante este período que se inicia en la década de 1970, además de operarse los significativos cambios políticos antes señalados, se empieza a evidenciar el rápido ingreso del país en un nuevo escenario regional e internacional cada vez más complicado y en el cual, al interactuar con la realidad nacional, pone en evidencia la vulnerabilidad del Estado petrolero venezolano. La agudización progresiva de la crisis de los diferentes países centroamericanos determinada por la intensificación de las luchas guerrilleras insurreccionales contra los viejos modelos represivos imperantes en Guatemala, el Salvador y Nicaragua donde triunfa la revolución sandinista sobre el caduco régimen de la familia Somoza (1936-1979), motiva la participación de nuestro país buscando moderar la situación regional centroamericana, sobredimensionada por la abierta participación de la administración del Presidente Ronald Reagan de los Estados Unidos en el conflicto. La actitud venezolana se materializa en el mes de enero de 1983 cuando en unión de los gobiernos de Colombia, México y Panamá forman el Grupo de Contadora con el propósito de promover la paz en la región. Seguidamente, con la democratización implementada en Brasil

después de 1985, este país se incorpora al Grupo de Contadora. Luego, durante la administración de Color de Mello, este grupo se amplía para formar el Grupo de Río. La presencia del Brasil en la formación de un frente latinoamericano constituye un hecho de gran transcendencia en la política hemisférica. Para Venezuela significó el percatarse del surgimiento de una nueva realidad que nunca antes estuvo en su área de interés y que se hallaba al sur de sus fronteras.

A partir de la década de 1970, aparece un proceso virtuoso en las relaciones binacionales que la fortalecen hasta nuestros días, se crea una plataforma convergente hacia una nueva identidad sudamericana. El 23 de febrero de 1973, se entrevistan por primera vez en la historia de las relaciones el presidente del Brasil, el General Emilio Garrastazú Médici y el presidente venezolano Rafael Caldera. La entrevista se efectúa de manera “casual” en la ciudad fronteriza de Santa Elena de Uairén y en su Declaración Compartida los presidentes señalan: “que el lugar de la entrevista, situado en el corazón de una zona apenas explorada por el hombre, simboliza el deseo común de superar los obstáculos de la naturaleza y propiciar la más amplia y efectiva comunión entre sus pueblos” (in *Libro Amarillo*, 1973, p. 57).

En 1974, durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez los ingresos del Estado saltaron de 16.054 millones de dólares a 45.558 como producto del alza de los precios del petróleo. La percepción de la rápida riqueza creó un tiempo “loco”, una “Venezuela Saudita”, empero durante este período presidencial se nacionalizaron las industrias del hierro y del petróleo. Con las arcas llenas, el cambio se mantenía a 4,30 bolívares por cada dólar, a esto se unía el exceso de liquidez por cuanto las multinacionales y los grandes consorcios bancarios le ofrecían crédito en abundancia al gobierno. Esta bonanza interna, le permitió a Pérez su proyección como líder del tercer mundo y auspiciar en América Latina la

creación de un organismo regional intergubernamental para impulsar la cooperación y la integración: el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela), en el año 1974. Años después el ex presidente, en una entrevista a la prensa, señalaba: “la obra de mi primer gobierno fue producto de un milagro” (CABALLERO, 2010, p. 237).

En noviembre de 1977, el Presidente Carlos Andrés Pérez realiza la primera visita oficial que hacía un presidente de nuestro país al Brasil. Durante su estadía en el vecino país Pérez declaró: “Brasil [era] la nación sudamericana fundamental y clave en la acción integradora de la Región” y comentó: “los historiadores mañana expresarán su perplejidad frente a este insólito fenómeno de aislamiento entre dos naciones vecinas y, qué además, tienen todo un cúmulo de razones para acercarse y poder conjugar sus esfuerzos” (MENDIBLE, 1999, p. 170). Posteriormente, el 7 de noviembre de 1979, en una acción de reciprocidad afirmativa, el Presidente del Brasil, General João Baptista Figueiredo, visita a Venezuela y declara, “la aproximación es una imposición de la historia”. A partir de ese momento se dan nuevos pasos de acercamiento: en abril de 1986, el Presidente Jaime Lusinchi visita el Brasil y en septiembre del mismo año el Presidente José Sarney retorna la visita a Venezuela. En marzo de 1994 se da un salto en las relaciones, cuando los presidentes Rafael Caldera e Itamar Franco se reúnen en Venezuela y firman el “Protocolo de la Guzmanía”, mediante el cual se acuerda una ampliación e intensificación de las relaciones, y en julio de 1995 el Presidente Fernando Henrique Cardoso visita Caracas donde asiste a los actos oficiales de la Firma del Acta de Independencia de Venezuela. En esta oportunidad, el Presidente brasileño se refiere en forma explícita a la importancia de la convergencia entre los procesos subregionales del Mercosur y del Pacto Andino.

Después del primer shock de los precios petroleros el país vive una nueva realidad mucho más compleja. El nuevo presidente electo en 1979, Luis Herrera Campins al asumir el cargo reconoce: “asumo un país endeudado” y durante los próximos años su gobierno no logra controlar la situación económica planteada. Así, el 18 de febrero de 1983 se produce un hecho histórico en el discurrir de la Venezuela petrolera: el “viernes negro”, como se llamó al día en que el bolívar fue devaluado, el cual marca el inicio del proceso económico venezolano cuyos efectos llegan a nuestros días. La crisis económica se logra palear posponiendo un desenlace hasta que Carlos Andrés Pérez gana un segundo mandato, y asume el poder en 1989, después de una suntuosa toma de poder bautizada por los críticos del período, como la “coronación de CAP”. En esta oportunidad, a diferencia de su primer mandato, CAP intenta darle un giro a la situación económica influenciado por las políticas neoliberales y las recetas económicas del consenso de Washington que se encontraban de moda en ese momento. Los efectos del llamado “paquete económico” que aplicó su gobierno fueron devastadores para la población, y el 27 y 28 de febrero se produjo el “caracazo”, un estallido social que sacudió al país creando una enorme inestabilidad social, producto también de un nuevo elemento distorsionador: la inestabilidad institucional. A la violencia civil le siguieron dos insurrecciones militares en el año 1992, y finalmente un antejuicio de mérito para CAP ante la Corte Suprema de Justicia por malversación de fondos que lo aparta del cargo de presidente. La pérdida del piso económico arrastra consigo todo el basamento socio-político del país.

En 1993, el Congreso designa al historiador Ramón J. Velázquez como presidente encargado para terminar el período de Pérez y ocho meses después es electo por segunda vez como presidente el Dr. Rafael Caldera. En esta oportunidad Caldera que había sido el fundador del partido y el principal líder de Copei

desde 1946, gana las elecciones sin el apoyo del que había sido su partido y funda uno nuevo, “Convergencia Nacional”, que para gobernar establece una nueva base de alianzas que denomina “el chiripero”. En el quinquenio convergen la crisis política producto del agotamiento del sistema bipartidista surgido del Pacto de Punto Fijo de 1959, y la crisis económica que se patentiza con una aguda contracción bancaria que motiva el cierre de varias entidades y una reducción significativa del PTB, reduciendo la actividad económica nacional. Además el gobierno se ve presionado por la dramática caída de los precios del petróleo hasta los nueve dólares por barril.

VENEZUELA Y LOS ORGANISMOS REGIONALES

Venezuela fue miembro del Acuerdo de Cartagena desde su creación en 1969 pero con el correr del tiempo fueron surgiendo problemas dentro de su funcionamiento. Chile se retira en 1973, después de la caída del Presidente Allende; Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori, en 1992, pone objeciones sobre el funcionamiento del mismo. Por otra parte, las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia ocasionalmente eran alteradas por las tensiones surgidas entre los dos países, como sucedió durante el gobierno de Jaime Lusinchi en 1984, cuando se produce un grave incidente por la incursión de la corbeta Caldas de Colombia en aguas del Golfo de Venezuela.

En 1997 nuestro país participa del intento de un nuevo relanzamiento del Acuerdo, ahora como Pacto Andino (CAN). Por su parte, el Mercosur surgió, en 1991, mediante el Tratado de Asunción con la participación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En esta oportunidad estos cuatro países venían de recuperar la democracia después de una larga lucha cívica contra regímenes militares autoritarios, en tal sentido el acuerdo no significaba simplemente la creación de un nuevo mercado común

económico y de manera implícita subyace la creación de un nuevo tipo de sociedad más justa.

El Mercosur se fue convirtiendo en la propuesta de integración más dinámica en Sudamérica, propiciando un acercamiento profundo y productivo, con énfasis en la industrialización. La premisa democrática se fue asumiendo no sólo por su origen del poder en la soberanía popular, sino también por su ejercicio a través de instituciones republicanas de gobierno que norman el funcionamiento del Estado, manteniendo un equilibrio y balance de poder muy diferente al existente en los regímenes autoritarios del cono sur. La finalidad se orienta hacia la garantía de materializar y extender los derechos ciudadanos en tres esferas de la ciudadanía (derechos civiles, sociales y políticos).

EL REGRESO DE VENEZUELA A SU ENTORNO SUDAMERICANO Y LA PRESENCIA DEL BRASIL (2000-2013)

Las elecciones presidenciales venezolanas del 6 de diciembre de 1998, las últimas en celebrarse en el siglo XX, significaron más que un cambio de administración gubernamental, significó una ruptura con el pasado político nacional y a su vez una nueva concepción del país en el plano internacional. Hugo Chávez Frías después de triunfar con 56.2% de los votos, durante la toma de posesión del cargo, en el mes de febrero del año siguiente, jura sobre la Constitución de 1961 que consideró de viva voz “moribunda”, porque representaba los intereses del ‘Puntofijismo’ dominante, durante la que él llama ‘Cuarta República’, surgida en 1958. Seguidamente, procedió a convocar una Asamblea Nacional Constituyente la cual elaboró una nueva Constitución que fue aceptada por el voto popular en el año 1999, y sobre esa nueva plataforma legal se regularizan todos los poderes públicos. Se inicia así lo que él denomina la ‘Quinta República’, cuando la popularidad del gobernante era muy alta y la oposición había

quedado dividida y muy golpeada por la derrota electoral de diciembre, contando además con el desprestigio de los partidos en el país y en América Latina, que no comprendían los nuevos tiempos. Por su parte, Chávez capta el momento histórico nacional caracterizado por un amplio sentimiento de cambio existente en el país y en lo internacional la aparición de una nueva correlación en las relaciones hemisféricas, reflejo del surgimiento de fuerzas profundas de un sentimiento nacionalista continental ante el nuevo milenio. Esta nueva realidad ganaba aceptación dentro de las elites gobernantes de diferentes países sudamericanos ante el desenvolvimiento de un encrespado e incierto panorama del nuevo orden internacional, el cual propugnaba superar la enorme concentración de poder acumulado por los Estados Unidos, después de la implosión de la URSS en diciembre de 1991 y aspiraba a la creación de un mundo multipolar.

Desde sus inicios, el gobierno de Chávez con la intención de producir un cambio revolucionario en la sociedad venezolana, tomó en lo interno una posición radical de enfrentamiento frontal contra lo que calificaba “las cúpulas podridas” que según su opinión representaban el antiguo régimen burgués. Evidentemente, los sectores opositores de Chávez en los inicios muy golpeados por la derrota electoral, e influenciados por el enorme sentimiento de la antipolítica existente en el país, actuaban de manera desorientada sin lograr articular una posición cohesionada contra las iniciativas del gobierno. En este período, representantes del poder económico, los medios de comunicación, y sectores de las fuerzas armadas, amenazados por el nuevo gobierno logran suplantar a los dirigentes políticos de los partidos tradicionales (AD y Copei) en la dirección de la oposición. Mediado por una situación creciente de enfrentamientos se presentan momentos difíciles para el gobierno, entre los cuales se pueden señalar los del intento de golpe de estado en el 2002, y la huelga petrolera

de PDVSA, entre otros. En estos eventos el gobierno brasileño desempeñó un rol estabilizador, promocionando la creación de un grupo de países amigos de la democracia en Venezuela y en general auspiciando una política propicia en favor de la permanencia de Chávez al frente de la presidencia de la República. En especial merece destacarse como en diciembre de 2002 en el momento más álgido de la huelga petrolera, la compañía Petrobras con la anuencia compartida entre los presidentes Fernando Henrique Cardoso, saliente, e Inácio Lula da Silva, recién electo, acuerdan mandar un carguero de gasolina para palear la grave situación de falta del combustible en Venezuela. Este hecho marca un momento de deslinde e importancia para el destino económico de Venezuela al poder superar esta difícil coyuntura obviando la asistencia de los Estados Unidos.

Más adelante, Chávez pasa a hablar de una vía hacia el socialismo y logra en el año 2004 solventar los graves problemas representados por el intento de revocatorio de su mandato, así como lo había hecho con otros eventos que pusieron en riesgo la continuación de su proyecto político personal, y que al mismo tiempo contribuyeron a dividir la sociedad venezolana en dos bandos opuestos. En realidad, es persistente la polémica entre los analistas e investigadores que acompañan la realidad venezolana dentro del contexto de la América Latina acerca de la calificación del régimen entre populista radical o populista de izquierda. Sin embargo, más que la definición del régimen creemos que es importante comprender el contexto mundial y regional para interpretar su comportamiento nacional. En Venezuela por primera vez un gobierno apela al factor internacional fuera de los Estados Unidos para convalidar su situación interna y lo consigue. Lo que equivale a decir que Chávez y el chavismo se legitiman en el poder mediante al surgimiento de una nueva correlación creada entre una parte de la sociedad nacional y el nuevo cuadro

político creado por un orden internacional en formación, en el cual se destaca la aparición de un nuevo nacionalismo sudamericano, cuya expresión no se limita al ámbito restringido de los diferentes estados nacionales sino que, por el contrario, estimula posiciones continentales. En este nuevo nacionalismo aparece la coincidencia de acciones políticas ente diferentes países y gobiernos del área mostrando un nuevo comportamiento común, el cual representa para algunos, una onda de izquierda que viene a suplantarse las tendencias neoliberales dominantes en el continente en la última década del siglo pasado. Entre los gobernantes de esta tendencia se destacan por su protagonismo los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez; el de Argentina, Néstor Kirchner; el de Bolivia, Evo Morales; e Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil, entre otros.

En este contexto cabe recordar que en 1994 cuando se produjo en Miami la Cumbre de las Américas empezó a surgir preocupación e inquietud por la suerte de América Latina, por la creación del Alca con el propósito de instaurar una zona de libre comercio, que indudablemente sería dominada por la superioridad económica de los Estados Unidos. En la conciencia sudamericana siempre ha gravitado con fuerza el ideario de los precursores de la independencia que abogaron por una patria grande e independiente, ideal que se enriquece de manera constante con el paso del tiempo, así cuando emergen los Estados Unidos dominando el Panamericanismo, aparece un nuevo ciclo de pensadores críticos, como Eduardo Prado (in *A Ilusão Americana*, 1894), José Enrique Rodó (in *Ariel: Breviario de Juventud*, 1900), entre otros. Esta generación establece la diferencia entre la sociedad anglo americana y la América ibérica. Para ellos, en la primera predomina el materialismo, el utilitarismo, el empirismo, la plutocracia y la corrupción mientras en la última prevalece la cultura católica en la que predominan los valores morales, espirituales, estéticos y

humanistas. Este tren de pensamiento histórico latinoamericano se replantea con fuerza en el presente.

Hoy, el grado evolutivo de la humanidad la coloca en un plano civilizatorio inusitado inmerso en la globalización. Esta situación repercute en la unidad socio-histórica de América Latina creando una reorganización de sus grandes espacios atendiendo a los nuevos imperativos creados por los desarrollos nacionales en particular. En este contexto se opera un distanciamiento entre América del Norte y la América del Sur. México se inclina hacia los Estados Unidos y Canadá para formar parte del Nafta, el Mercado Común del Norte, y de esta manera tiende a alejarse de Sudamérica y el Caribe. En este proceso, durante la década de 1990, migran anualmente medio millón de mexicanos hacia los Estados Unidos elevando la presencia de los mexicanos de cuatro a diez millones de migrantes (EL UNIVERSAL, 2013). Por otra parte, en el 2002 el ataque terrorista a las torres gemelas en Nueva York explicita el esquema defensivo geopolítico de los Estados Unidos hasta el Canal de Panamá dejando por fuera a Sudamérica.

Precisamente, como ya señalamos, en Sudamérica se vienen operando desde las últimas décadas del siglo pasado profundos cambios estructurales en cuanto a los objetivos históricos de los estados nacionales. El agotamiento del ciclo de los regímenes militares autoritarios, la terrible crisis de la deuda externa, los grandes desajustes sociales por la aplicación de las medidas neoliberales, crean una toma de conciencia donde resurgen los sueños de los libertadores Bolívar y San Martín, entre otros, de construir la patria grande cuyo imperativo supone una reorganización inteligente de las grandes potencialidades geoeconómicas del continente.

En este contexto, en el año 2000, se reúnen en Brasilia por primera vez los doce presidentes de América del Sur y empiezan

a definir la creación de un nuevo espacio histórico común, es en el marco de esta posibilidad que se produce el acercamiento entre Venezuela y Brasil. Al ganar Chávez su primera elección en 1999 realiza una visita a Brasilia donde se reúne con el presidente Fernando Henrique Cardoso en un momento en que las relaciones estaban en un punto óptimo. Posteriormente, a partir del 2003 las relaciones adquieren mayor dinamismo al ser impulsadas por la 'diplomacia presidencial' protagonizada de manera conjunta por los presidentes Chávez y Lula. Estas alcanzan su momento cumbre con el ingreso de nuestro país al Mercosur a finales del año 2012. Pero es a partir del 2003, cuando Lula llega a la presidencia del Brasil, que éste establece una fraterna relación con el presidente Chávez, la cual se traduce en un rápido proceso de profundización de las relaciones estratégicas. En el año 2007, los dos presidentes acuerdan encuentros trimestrales para revisar los avances de la cooperación entre los dos países, tres años más tarde el presidente Chávez señalaba: "tenía mucha razón Lula al decir que en 8 años hicimos dos y hasta tres veces más de lo que se hizo en cinco siglos. Y todo esto como lo refirió él mismo, porque también hace poquísimo tiempo descubrimos que tenemos más en común en el Sur, que todo lo que podemos recibir del Norte"³.

En pocos años se logra así formar un complejo entramado de intereses binacionales mediante los cuales las exportaciones brasileñas saltan de 536 millones de dólares en 1999 a seis (6) billones en 2012. El salto comercial a favor de Brasil que era de 165 millones de dólares en 2002 pasa a cuatro (4) billones en 2012. En la acción del establecimiento de puentes de integración actúan de manera coordinada las compañías privadas brasileñas: Camargo Correa, Andrade Galvão y Odebrecht, así como las financieras Ultra, Braken y Gerdau con un amplio portafolio de 20

3 Chávez, *Las líneas de Chávez*. Caracas, Presidencia de la República de Venezuela, 2010. p. 25.

billones de dólares, junto con las agencias gubernamentales Ipea, Caixa Econômica y Embrapa que actúan como la contraparte del gobierno venezolano⁴.

Otro aspecto menos visible, del acercamiento venezolano-brasileño, pero históricamente de gran importancia, está constituido por las buenas relaciones fronterizas por cuanto es allí donde se ponen en contacto las dos sociedades. Desde la firma del Tratado de Límites de 1859 entre el Imperio de Brasil y la República de Venezuela, las premisas de referencias geográficas aceptadas por los dos estados en cuanto al divorcio de las aguas entre las cuencas de los ríos Orinoco y Amazonas han permanecido sin alteraciones, a no ser por justo reconocimiento por parte del Brasil de la reclamación de Venezuela de 4 mil kilómetros cuadrados por concepto de la rectificación del lugar de nacimiento del río Orinoco, hecho ocurrido en 1969 mediante la firma del Acta Nº 39 de Límites Binacionales. Esto constituye un caso excepcional a favor de nuestro país, tradicionalmente, aquejado por la pérdida territorial con sus vecinos. Consecuentemente, las buenas relaciones fronterizas con Brasil en el pasado, redundan en las óptimas relaciones diplomáticas del presente.

Las fronteras toman mayor dinamismo a partir de las décadas finales del siglo pasado con la carretera Pto. La Cruz-Pto. Ordaz-Boa Vista-Manaos, el alumbrado eléctrico, el incremento del comercio, el turismo e incluso el intercambio socio-cultural, dando mayor importancia de referencia económica a las ciudades relacionadas. La estratégica vía antes mencionada crea un eje permanente de comunicación de 1950 km entre Puerto La Cruz y Manaos, vinculando el distante Mar Caribe con las aguas de los ríos Negro y Solimões en el corazón Sudamericano. Este eje es el

4 Los datos económicos los suministra el Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Comércio Exterior disponible en <alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>.

más importante y dinámico de la Región Amazónica por la base industrial, a la que se le suman las enormes reservas energéticas de petróleo de Venezuela (las mayores del mundo), hídricas y socio-ambientales, se presenta como una de las regiones más provisoras del planeta. En tal sentido, el eje carretero se presenta como la columna vertebral de comunicación de uno de los complejos de seguridad más importantes de América del Sur (BATALHA FRANKLIN, 2012, p. 171).

Precisamente, es en estos enormes espacios cargados de gran potencial para el futuro que el gobierno de Brasil y el de Venezuela tienden a impulsar la articulación geográfica entre la región Norte de Brasil y la del Sur de Venezuela para convertir estas regiones en una gran bisagra de integración dentro de un impulso de regionalismo abierto, en ese espacio comprendido entre los ríos Orinoco y Amazonas donde se encuentra la apetecida Región Amazónica, cuya importancia estratégica y valorización de posibilidades la convierten para los diferentes países que son parte de su condominio en la PanAmazonia. Superar las desavenencias y desconfianzas del pasado permite encarar su soberanía común como la región medular de la articulación de la nueva identidad sudamericana.

Hugo Chávez muere en Caracas el martes 5 de marzo de 2013, y una nueva realidad política está naciendo en Venezuela, contando con un nuevo marco de referencia, el Mercosur. Evidentemente, todo indica que ahora el norte de nuestro país se encuentra en el Sur.

REFERENCIAS

ALVARADO, Lisandro. *Historia de la Revolución Federal en Venezuela*. Barquisimeto, Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, 2009.

BETANCOURT, Rómulo. *Venezuela Política y Petróleo*. Caracas, Seix Barral, 1990.

BETHELL, Leslie. “O Brasil no Mundo” en. *A Construção Nacional 1830-1889*. Río de Janeiro, Objetiva, 2012.

BARANDIARÁN, Daniel. *Brasil nació en Tordesillas*. Caracas, UCAB, 1994.

BATALHA FRANKLIN, Cleber. *Segurança e Defesa na Amazônia e as Relações entre o Brasil e a Venezuela (1985-2006)*. Brasília, UnB, 2012.

BUSHNELL, David. *Colombia Una Nación a Pesar de Si Misma*. Bogotá, Planeta, 2007.

CABALLERO, Manuel. *Historia de los venezolanos en el siglo XX*. Caracas, Editorial Alfa, 2010.

DOSMAN, Edgar J. *Raúl Prebisch (1901-1986). A construção da América Latina e o Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

FORTOUL, José Gil. *Historia Constitucional de Venezuela*. Caracas, Librería Piñango, 1967.

GARRIDO, A. *Historia secreta de la Revolución Bolivariana*. Caracas, Ediciones Venezolana, 2000.

GALVÃO, Thiago Gebre. “A história das relações entre Brasil, Venezuela e Guiana: Boa Vista como ‘cidade-pivô’ na integração da América do Sul” en *Roraima/Boa Vista: Temas sobre o regional e o local*. Boa Vista, UFRR, 2012.

GONZÁLEZ DELUCA, María Elena. *Antonio Guzmán Blanco*. Caracas, El Nacional/BanCaribe, 2007.

HITNER, Verena. *Uma análise do malogro do modelo de desenvolvimento latino-americano dos anos 1990: os limites internos da Venezuela*. São Paulo, Prolam/USP, 2011.

MENDIBLE, Alejandro. *Venezuela-Brasil: La historia de sus relaciones*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1999.

OJER, Pablo. *La formación del Oriente venezolano*. Caracas, UCAB, 1966.

RÍOS DONÍS, Manuel Alberto. *De la Provincia a la Nación*. Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 2009.

VELÁSQUEZ, Ramón. *Confidencias imaginarias del Juan Vicente Gómez*. Caracas, Ediciones Centauro, 1979.

VENEZUELA. Serie de Libros Amarillos. Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, de 1970 al 2012

VIANNA, Helio. *História do Brasil*. Sao Paulo, Edições Melhoramentos, 1965.

Periódicos

O Estado de S. Paulo. Sao Paulo, 1970-2012.

O Globo. Rio de Janeiro, 1970-2012.

El Nacional. Caracas. 1970-2012.

El Universal. Caracas, 1970-2012.

PARTE IV
DEFESA E SEGURANÇA NA
AMÉRICA DO SUL: PERCEPÇÕES
E AGENDAS

A TORRE DE BABEL SUL-AMERICANA: A IMPORTÂNCIA DA CONVERGÊNCIA CONCEITUAL PARA A COOPERAÇÃO EM DEFESA

Héctor Luis Saint-Pierre

Diego Lopes da Silva

Héctor Luis Saint-Pierre é doutor em Filosofia Política (1996), pela UNICAMP, com pós-doutorado FAPESP/Universidade Autónoma de México, em 1999. Defendeu sua Livre-docência na Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, em 2002, com tese sobre Formas contemporâneas da violência política. Realizou seu Concurso de Professor Titular em Segurança Internacional e Resolução de Conflitos em 11/05/2011. Coordena a área de Paz, Defesa e Segurança Internacional da Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Fundador e líder do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) da UNESP. Participa como membro do Diretório da Red de

Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Desde 2012 é Diretor Institucional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Membro do Diretório da Associação Brasileira de Relações Internacionais, desde julho de 2013. Publicou 30 artigos em periódicos especializados, 54 capítulos de livros, seis livros publicados e muitos artigos de opinião em veículos de comunicação. Recebeu quatro prêmios e/ou homenagens, entre elas, a Medalha da Ordem do Mérito Militar no grau de Cavaleiro.

Diego Lopes da Silva é doutorando e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de PPGRI Santiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP). É pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional desde 2008. Desenvolve pesquisa sobre transparência em gastos militares na América do Sul com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os trabalhos acadêmicos desenvolvidos concentram-se nas áreas de defesa, segurança regional e transparência militar.

A ALTURA, A GRAVIDADE E O TROPEÇO

Em sua última obra, incompleta por força de seu falecimento, Marc Bloch apresenta a seguinte situação: um homem caminha por um atalho em uma montanha, tropeça e cai num precipício. A simplicidade da tragédia contrasta com a profundidade das implicações. Bloch, afirma que uma resposta intuitiva à pergunta da causa da queda seria o tropeço. Entretanto, essa variável não é mais importante que nenhuma das outras que compõem a situação. A queda, por exemplo, não aconteceria sem a gravidade, sem a altura da montanha ou sem a razão que motivou o homem a atravessar a montanha. O historiador assinala que o tropeço “[...] parece ligado ao efeito de uma influência mais direta e não escapamos ao sentimento de que foi ele o único a tê-lo produzido”¹. O pensamento histórico convencional seguiu o mesmo caminho e, de maneira a organizar seu estudo, estipulou catalogar as variáveis de caráter mais permanente – tais como a gravidade – como *condições*, para que as dependentes do homem ocupem o centro da análise. Todavia, a rotulação de variáveis permanentes conserva um espaço para a subjetividade: as condições de um fenômeno que são relevantes para um historiador, podem não ser as mesmas para um médico que analisa a mesma situação. Nesse sentido, “a realidade nos apresenta uma quantidade quase infinita de linhas de força, todas convergindo para o mesmo

1 BLOCH, Marc. *Apologia da História, ou o ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. p. 155.

fenômeno”², e cabe ao analista fazer a escolha de quais serão suas condições e qual será sua variável principal, pois “a significação não é uma propriedade intrínseca ao objeto, isto é, não é certo que determinado processo histórico [ou condição neste caso] seja *per se* significativo, mas é o pesquisador que o acha cheio de significado”³.

Aqui analisaremos o processo de cooperação na área de Defesa da América do Sul. Para tanto, aceitando a inerente parcialidade da pesquisa empírica e a necessidade de renúncia de parte da realidade, decidimos deixar muitas questões de lado para nos concentrar na construção de conceitos compartilhados como variável central nesse processo, em outras palavras, forçados pelas limitações que impõe a metodologia, elegemos nossas condições e nosso “tropeço”.

Focamos-nos em alguns termos, como “segurança”, “defesa”, “dissuasão” e, mais recentemente integrado à agenda de cooperação sul-americana, “transparência militar”. Nesse sentido, utilizamos majoritariamente duas fontes: a primeira delas são os documentos emitidos pelos países da região, tais como os Livros Brancos de Defesa (LBD) ou até mesmo a legislação existente; a segunda fonte são os documentos emitidos pelo Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). A partir destas fontes e apoiados em bibliografia auxiliar analisamos as matrizes que permeiam as definições políticas e comparamos as percepções individuais dos países-membros do CDS, com o que foi apresentado pelo CEED.

A GRAMÁTICA DA COOPERAÇÃO

Uma constatação fácil que surge ao analisar a situação regional da Defesa é que nem todos os atores regionais compreendem o

2 Idem.

3 SAINT-PIERRE, Héctor. *Max Weber: entre a paixão e a razão*. Campinas: Unicamp, 2004, p. 28.

mesmo por “Defesa”, “segurança” ou até mesmo “cooperação”. As diferenças históricas, geopolíticas, culturais, idiossincráticas, institucionais, de percepções de ameaças e suas capacidades defensivas fazem parte da explicação dessa polifonia. Todavia, os entendimentos que se supõem na base de qualquer negociação, inclusive de um processo de cooperação, exigem, como condição de possibilidade (até para poder discordar sobre os fatos), de *univocidade conceitual*, isto é, que todos atribuam a cada conceito, e só a ele, uma e apenas única semântica. Não foi por outro motivo que um dos primeiros objetivos do CEED/CDS foi discutir os escopos semânticos de alguns dos conceitos centrais nas discussões que cercam os entendimentos regionais na área de Defesa.

A construção social dos conceitos tem sua origem em experiências passadas concatenadas sinteticamente pela concepção de realidade do observador. Um conceito categoriza a realidade em torno de uma hipótese formulada por um ser histórico e social. Na América do Sul, alguns fatores exerceram forte influência na formação dos conceitos de “Segurança” e “Defesa”. O primeiro deles é a noção de territorialidade. O “Nacionalismo Territorial”, como se refere Carlos Escudé à dimensão subjetiva da territorialidade, pautou a maioria dos conflitos e recrudescimentos diplomáticos na região⁴⁶. Ainda que, objetivamente, os territórios disputados possam não representar grandes ganhos, há uma pulsão chauvinista advinda de setores das sociedades dos países envolvidos nessas disputas que atribuem um valor irrenunciável aos territórios em questão, chegando ao ponto de personificá-los⁵⁷. Adotando esta perspectiva ultranacionalista, assinala Escudé, aos olhos desses setores, corridas armamentistas e outras medidas mais extremas

4 Argentina e Chile; Argentina e Grã-Bretanha; Bolívia e Chile; Bolívia e Paraguai; Chile e Peru; Peru e Equador; Venezuela e Guiana, Colômbia e Nicarágua; e Honduras e El Salvador.

5 ESCUDÉ, Carlos. “Argentina territorial nationalism” in: *Journal of latin american studies*. Vol. 20, No. 1, maio, 1988, pp. 139-165.

são tomadas como ações razoáveis na defesa dos “interesses nacionais”, tornando a aproximação e a posterior integração regional um processo árduo⁶. A forte influência histórica exercida pelo pensamento geopolítico europeu marcou a definição dos conceitos de defesa dos países da região⁷.

Podemos identificar claramente a generalizada preocupação preponderante (mais ou menos acentuada) nos países da região com a soberania territorial, o que fica claro nas definições de defesa da Argentina e do Chile. Escolhemos estes dois exemplos pela sua histórica e conturbada relação pelos seus territórios. A definição argentina de defesa se encontra na *Ley de Defensa Nacional*:

*A defesa nacional é a integração e a ação coordenada de todas as forças da Nação para a solução daqueles conflitos que requerem o emprego das Forças Armadas, em forma dissuasiva ou efetiva, para enfrentar as agressões de origem externa. Tem por finalidade garantir de modo permanente a soberania e a independência da Nação Argentina, sua integridade territorial e capacidade de autodeterminação, proteger a vida e a liberdade de seus habitantes*⁸. (grifo nosso)

6 Ibid. p. 141.

7 Dentre os autores mais significativos, podemos citar Friedrich Ratzel, com suas leis do crescimento espacial do Estado ou teoria do espaço vital; Halford John Mackinder com sua teoria do Heartland; e Karl Haushofer. Fora do continente europeu, podemos mencionar Nicholas J. Spykman e a teoria do Rimland, exercendo forte influência no pensamento geopolítico norte-americano no período posterior à Segunda Guerra mundial. O pensamento desses autores influenciou fortemente a elaboração das doutrinas de segurança nacional dos países sul-americanos. No caso brasileiro, a Escola Superior de Guerra foi um instrumento importante de assimilação e propagação dessas abordagens, ainda que a concepção de poder da instituição, com o passar dos anos, tenha se desprendido de uma tônica predominantemente conectada ao território, expandindo-se. Sobre a evolução do pensamento geopolítico. Ver MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995. p. 29.

8 DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA. *Ley de defensa nacional*, N° 23.554. 5 de março de 1988.

Já no caso chileno, lemos a seguinte definição,

A defesa nacional é o conjunto de meios materiais, humanos e morais que uma nação pode objetar às ameaças de um adversário contra seus interesses, principalmente sua soberania e integridade territorial. Seu propósito é alcançar uma condição de segurança externa tal que o país possa realizar seus objetivos livre de interferências exteriores. É uma função intransferível do Estado. Contribui para a segurança do país por meio do emprego legítimo da força, da dissuasão e da cooperação internacional⁹. (grifo nosso)

Ainda que soe paradoxal, Argentina e Chile compartilhavam um posicionamento que os apartava: a percepção de que, no decorrer do século XIX, ambos países sofreram perdas territoriais. O processo de independência da Argentina e do Chile foi marcado por guerras contra a metrópole espanhola¹⁰. Após de lográ-las, em 1816 e 1826 respectivamente, suas fronteiras foram determinadas pelo princípio do *uti possidetis*, também utilizado no resto do continente para resolver eventuais questões territoriais. Não obstante, os limites entre os países não foram satisfatoriamente traçados e reconhecidos na época, voltando a reverberar em conflito anos depois. A mais significativa das consequências da má demarcação das fronteiras foi referente aos direitos sobre o Canal de Beagle. A soberania contestada inicialmente dizia respeito às três ilhas de Picton, Nueva e Lennox. Entretanto, a disputa transbordou para questões geopolíticas maiores, envolvendo, ao final, os direitos sobre todo o Canal¹¹. Ainda que, por arbitragem internacional da Coroa Britânica, a questão tivesse sido resolvida a

9 MINISTERIO DE LA DEFENSA DEL CHILE. *Libro blanco de la defensa* 2010. p. 303. Disponível em <http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_6_Parte_Recursos_Financieros_y_Aplicados_de_la_defensa.pdf>. Acesso em 3/2/2013.

10 OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin America: peace and security in the Southern Cone*. New York: Routledge, 2005. p. 107.

11 Idem. *ibidem*. p. 113.

favor do Chile, a Argentina não aceitou o resultado do laudo. Como consequência da recusa, tropas argentinas foram mobilizadas para a guerra em 1978. Em resposta o Chile também mobilizou suas tropas e, em pouco tempo, os dois países encontravam-se prestes a entrar numa guerra. O lado argentino já havia preparado sua frota para desembarcar nas ilhas de Beagle, enquanto a frota chilena se embrenhava em meio as ilhas esperando ordens para agir¹². O conflito estava em sua iminência e sua consumação era o cenário mais provável. Não obstante, a dois dias do Natal, o Papa João Paulo II prontificou-se a mediar a situação e o cenário foi controlado prontamente. As duas nações atenderam ao pedido da Santa Sé e recuaram com suas tropas. As populações de ambos os países eram compostas por 90% de católicos¹³ e o custo político de negar um pedido papal, somado à incerteza da guerra, era demasiado grande para seguir enfrente com o plano e o acordo de paz foi assinado em 1984.

Um segundo fator importante que incide na conceitualização da defesa e da segurança é o papel exercido pelas percepções de ameaça¹⁴. Os conflitos e tensões ocorridos na região em perspectiva histórica, apresentam uma forte influência das percepções na sua dinâmica. Sérgio Aguilar assinala que a Guerra do Paraguai, conflito de interessante riqueza analítica, visto que os dois contendores pela hegemonia da Bacia do Prata lutaram do mesmo lado, foi “fruto de desconfianças e percepções geoestratégicas”¹⁵. As percepções exerceram e ainda exercem grande influência

12 DE LA FUENTE, Pedro Luis. “Confidence-building measures in the Southern Cone: a model for regional stability”. *Naval War College Review*. Winter 1997; Vol. L Nº 1, pp. 36-65, p. 51.

13 DE LA FUENTE, Pedro Luis. “Confidence-building measures in the Southern Cone: a model for regional stability”. *Naval War College Review*. Winter 1997; Vol. L Nº 1, pp. 36-65. p. 51.

14 Analisamos este aspecto em profundidade em SAINT-PIERRE, Héctor L. “As ‘novas ameaças’ às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual” in Rizzo de Oliveira, E. *Segurança & Defesa Nacional: da coopetição à cooperação regional*. São Paulo: Ed. Fundação Memorial, 2007.

15 AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Segurança e defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto das Ideias, 2010. p. 19.

também na dinâmica de compras de armamentos e nas corridas armamentistas. Exemplo dessa influência na região é a questão da paridade naval entre Argentina e Brasil. O episódio alude a resistência argentina à reconstrução da esquadra brasileira no início do século XX. Para a Argentina, a compra de encouraçados do tipo *dreadnought* por parte do Brasil era ameaçadora, pois aumentava o poder bélico brasileiro¹⁶. Levando em consideração o histórico do relacionamento entre os dois países, a Argentina percebia que as compras colocavam a segurança nacional em risco, ainda que na época os dois países estivessem iniciando uma aproximação maior¹⁷. Outro exemplo contemporâneo são as compras militares de Chile e Peru, cujo significado estratégico é mutuamente referenciado.

Uma terceira influência nas definições de defesa e segurança é o papel desempenhado pelas Forças Armadas (FA). Em alguns países da região, as FA são empregadas em funções que facilmente se deslizam entre o externo e o interno. As linhas que separam as atribuições das FA enquanto protetores da soberania e mantenedores da estabilidade interna são tênues¹⁸. Isso se dá majoritariamente por duas razões: 1) as deficiências institucionais para combater eficazmente o crime organizado nacional/transnacional; 2) resquícios de prerrogativas desfrutadas pelas

16 Podemos ainda citar outros exemplos, tais como a compra efetuada pela Argentina, em 1896, de um cruzador Garibaldi e um Varese da Itália. Tal fato situa-se no contexto de competição militar com o Chile. A compra quase deflagrou um conflito em 1898. De maneira a termos uma dimensão maior da dinâmica dos gastos militares na época, Moniz Bandeira confere algumas cifras para análise: em 1875, a Argentina possuía em sua esquadra 6,114 toneladas, em 1880 esse número foi para 12,372, em 1885 para 15,975, 1890 para 17,481, em 1895 para 39,121 e em 1900 para 94.89. BANDEIRA, Luís Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 58.

17 Ibid. p.126.

18 Tratamos profundamente desta questão em “‘Defesa’ ou ‘Segurança’? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias” in *Revista Contexto Internacional*, Vol. 33, Serie 2, pp. 407-433 Consulta: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=559&sid=76>>.

FA nos períodos dos regimes militares¹⁹. A definição peruana²⁰ de defesa exemplifica o argumento ao afirmar que “a defesa nacional é o conjunto de medidas, previsões e ações que o Estado gera, adota e executa de forma integral e permanente; se desenvolve nos *âmbitos externo e interno*”²¹ (grifo nosso).

Já no caso brasileiro, a Política de Defesa Nacional de 2012 define que Defesa Nacional “é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças *preponderantemente externas*, potenciais ou manifestas (grifo nosso)”²². Note-se que o trecho “preponderantemente externas” abre as portas para os eventuais empregos de FA na ordem interna²³. Um exemplo desse emprego deu-se em 2010, com a ocupação do Complexo do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro, pelo Exército brasileiro. A operação teve como cobertura legal a Lei Complementar nº 97, de 2009, que rege a Garantia da Lei e da Ordem. Tal mecanismo é acionado quando o Poder Executivo, estadual ou federal, reconhece que os recursos do artigo 144 da Constituição Federal, concernentes à Segurança Pública, foram

19 Os períodos militares dos países da América do Sul foram: Argentina (1962-1963; 1966-1973; 1976-1982); Bolívia (1964-1966; 1969-1978; 1978-1979; 1980-1982); Brasil (1964-1985); Chile (1973-1990); Equador (1963-1968; 1972-1978); Paraguai (1954-1989); Peru (1962-1963; 1968-1975; 1975-1980); Uruguai (1973-1985).

20 O caso peruano é emblemático devido ao massivo combate contra os considerados narcoterroristas remanescentes do Sendero Luminoso localizados na região do Vale dos Rios Apurímac, Ene e Mantaro. A região foi declarada pelo governo em Estado de Emergência. Para a repressão das atividades na região, foi criado o Comando Especial do VRAE. As atividades das FFAA são coordenadas com a Polícia Nacional. RESDAL. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe* 2012. RESDAL: Buenos Aires, 2012. p. 90.

21 MINISTÉRIO DE LA DEFENSA DEL PERU. *Libro blanco de la defensa nacional* 2010. Disponível em: <http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_VII.pdf>. Acesso em 3/2/2013. p. 62.

22 MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. *Política de Defesa Nacional* 2012, p. 2. (grifo nosso) Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/site.20121204/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em 3/2/2013.

23 SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia nacional de Defensa”. 2009. Disponível em <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009>. Acesso em 4/2/2013.

esgotados, e a única opção para retomar o controle da situação é o emprego das FA. A intervenção, como prevista na letra da lei, é episódica e territorialmente restringida. Não obstante, ainda com essas ressalvas, a Lei de Garantia da Lei e da Ordem preserva brechas na caracterização das condições do cenário e do agente promotor da desordem.

Por sua vez, o conceito de “Segurança” também pode ser analisado em suas diferentes concepções. Colocado em perspectiva histórica, a discussão sobre a segurança está associada ao Estado. Ainda que algumas abordagens não defendam a centralidade do mesmo na segurança, de algum modo elas discutem seu papel. Sobre essa relação, Barry Buzan e Lene Hansen²⁴ destacam dois eventos: o primeiro é a reorganização do sistema de governança dos Estados com a mudança do sistema medieval para o sistema moderno, que mudou a maneira como a identidade política era entendida e conformou a ideia da soberania²⁵. O segundo episódio é o nascimento do mito da nacionalidade com as revoluções francesa e americana, o que definiria os limites imaginários entre o interno e o externo, o nacional e o estrangeiro²⁶. A conjunção desses dois eventos, que trouxeram à luz os conceitos de soberania

24 BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press, 2009.

25 O contexto da época foi marcado pela Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) que, na realidade, foi uma sequência de guerras de cunho religioso travada entre católicos e protestantes. As hostilidades encerram-se em 1648 com a assinatura da Paz de Westphália. Para uma descrição mais detalhada do processo histórico e do atrelamento ao conceito de soberania que a Paz de Westphália trouxe às Relações Internacionais, ver OSIANDER, Andreas. “Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth” in *International Organization*. Vol. 55, No. 2, 2001. pp. 251-287.

26 Fazemos referência à guerra de independência americana (1775-1783) como uma “revolução militar”. O aparecimento da figura do cidadão, disposto a morrer pela nação “permitiu o desenvolvimento de uma estratégia que procurava a decisão da guerra por meio do combate, da batalha final e decisiva: o ‘rolo compressor’ que caracterizou a revolução estratégica introduzida pelo exército napoleônico”. SAINT PIERRE, Héctor Luis. *A política armada fundamentos da guerra revolucionária*. São Paulo: Editora Unesp, 2000. p.50.

e nacionalidade, determinou a maneira como os debates em torno da segurança internacional seriam desenvolvidos²⁷.

No período que procedeu à Segunda Guerra Mundial, o foco dos Estudos de Segurança Internacional (ESI) convergia no âmbito militar como médio e sobre o Estado como sua principal preocupação, abordagem que ficou conhecida como Tradicionalista. Para Stephen Walt²⁸, um dos defensores contemporâneos dessa interpelação, a Segurança Internacional, enquanto campo do conhecimento “explora as condições nas quais o uso da força é mais provável, as maneiras em que o uso da força afeta os indivíduos, Estados e sociedades, assim como as políticas específicas que os Estados adotam de modo a prepararem-se, prevenirem-se ou declararem guerra”²⁹.

A abordagem Tradicionalista ganhou destaque com o desenvolvimento da Guerra Fria, devido ao conceito de Segurança Nacional e, particularmente, à nuclearização do conflito. Entretanto, a fins da década de 1980, as premissas realistas dos estudos de segurança, primordialmente político-militares, foram abaladas com o surgimento de novas questões na agenda de segurança internacional³⁰, possibilitado pelo relativo sucesso da distensão nuclear entre as grandes potências nucleares.

Com a dificuldade explicativa do Tradicionalismo em face do novo cenário que se apresentava, uma abordagem a favor de uma ampliação nos temas abarcados pela agenda da segurança

27 BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press, 2009. Existe tradução ao português publicado pela Editora Unesp em 2012.

28 Stephen Walt coloca que, como os estudos de segurança se preocupam com o fenômeno da guerra, a questão militar deve ser central. WALT, Stephen M. “The renaissance of security studies” in *International studies quarterly*. Beverly Hills, v. 35, n. 2, pp. 211-239. 1991.

29 Idem.

30 BUZAN, Barry. “Rethinking security after the Cold War” in *Cooperation and conflict*. London, v. 32, n. 1, 1997. pp. 5-28.

começou a ocupar os vácuos explanatórios³¹ deixados pela abordagem tradicionalista e garantir maior diversidade em seus objetos³². Como consequência dos debates no campo da segurança internacional, mas sobretudo pelo intento da grande potência de retomar as rédeas estratégicas do continente americano, os governos da região também começaram a reavaliar suas estruturas de segurança e discutir seus entendimentos.

Os alicerces da arquitetura institucional de segurança hemisférica datam da década de 1940, criados em face da preocupação dos países da região com as ameaças externas advindas do contexto da II Guerra Mundial³³. Nessa época, foram constituídos os principais organismos de segurança coletiva nas Américas, sendo eles a Junta Interamericana de Defesa (JID), de 1952, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) de 1947 e o Pacto de Bogotá. Esses mecanismos foram desenvolvidos em resposta às percepções de ameaças clássicas do tipo militar por parte da potência hegemônica regional e, durante o período da Guerra Fria, foram utilizados de modo a fazer frente ao poderio militar soviético e a influência política da esquerda no hemisfério. Com esse argumento e através da instalação de sangrentas ditaduras militares nacionais nos países sul-americanos e genocidas guerras civis na América Central, os Estados Unidos reprimiriam cruelmente a liberdade política do continente e recolocaram os militares no centro do cenário político regional, como forma de

31 "Com efeito, acontecimentos tão inusitados como o desaparecimento da confrontação Leste-Oeste, o vazio material que deixou o oponente dissolvido, a implicação de novos atores internacionais ou a porosidade da soberania no interior dos Estados suscitaram, entre outras coisas, a ideia de que o curso da dinâmica internacional estava se abrindo a um horizonte mais além do mundo bipolar" (Tradução nossa). OROZCO, Gabriel. "El Concepto de la Seguridad en La Teoría de las Relaciones Internacionales" in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, n. 72, 2006. pp. 161-162.

32 BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne.

33 FONTANA, Andrés. "Las relaciones de seguridad interamericanas" in GRABENDORFF, Wolf (Ed.). *La seguridad regional en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 2003.

impor o seu pensamento estratégico no continente em defesa dos seus interesses.

Entretanto, a nova configuração do sistema internacional do pós-Guerra Fria e as transições às democracias nos países da região, requereram uma reflexão sobre o papel da defesa em face da segurança, uma vez que, com a emergência de ameaças não convencionais, era preciso que se redefinisse o papel dessas instituições nesse novo contexto. Esta preocupação condensou-se no continente em torno da proposta de uma agenda hemisférica de ameaças comuns para todos os países. O abusivo alongamento do conceito de segurança levou à adjetivação do mesmo com a “multidimensionalidade”, que aparece no continente americano na confluência de, por um lado, o Consenso de Washington preocupado por diminuir o tamanho do Estado e, por outro, o intento norte-americano de recompor doutrinariamente o continente americano como sua área de segurança nacional³⁴. Com esse objetivo foram propostas as Conferências Hemisféricas de Ministros de Defesa (CHMD), como foro para tratar de aprovar aquela agenda hemisférica de segurança para todo o continente. A lista de ameaças propostas na ordem de prioridade ou de “periculosidade” respondia basicamente às necessidades norte-americanas. Não obstante, a “condição multidimensional” da segurança só será incorporada na VI CHMD e associada ao desenvolvimento e ao progresso das nações. Como pode se ler no segundo parágrafo da *Declaração de Quito*:

34 Analisamos estes aspectos criticamente em SAINT-PIERRE, H. “El concepto de la seguridad multidimensional: una aproximación crítica” in MEJÍAS, Sonia e GÓMEZ RICAURTE, V. “El concepto y las relaciones multilaterales de Seguridad y Defensa en el contexto de la Unasur”. Madrid: Uned & Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2012, pp. 19-39.

A segurança constitui uma condição multidimensional do desenvolvimento e o progresso de nossas nações. A segurança se fortalece quando aprofundamos sua dimensão humana. As condições da segurança humana melhoram com o pleno respeito da dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas, no marco do estado de direito, assim como também mediante a promoção do desenvolvimento econômico e social, a educação e a luta contra a pobreza, as doenças e a fome. A segurança é indispensável para criar oportunidades econômicas e sociais para todos, e gerar um ambiente favorável para atrair, reter, e empregar produtivamente o investimento e o comércio necessários para criar fontes de trabalho e realizar as aspirações sociais do Hemisfério. A pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população, também afetam a estabilidade e a democracia, erodindo a coesão social e vulnerando a segurança dos Estados³⁵.

A mesma Declaração reconhece que “cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança e defesa; definir as estratégias, planos e ações para fazer frente às ameaças da sua segurança, de acordo ao seu ordenamento jurídico”, isto é, levando em conta a diferença de percepções entre os países do hemisfério e das alternativas institucionais para enfrentar aquelas ameaças, perigos e desafios.

Assim, em função das suas particulares percepções e da sua capacidade institucional, os países foram definindo seus conceitos e determinando os meios estatais disponíveis para efetivar a Defesa e garantir a Segurança. De acordo com o documento *Bases*

35 OEA. VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, Equador, 2004. Disponível em <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>>. Acesso em 5/9/2013.

para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, “Segurança” é

*[...] uma condição política, econômica, cultural, social, ambiental e militar; se manifesta como um processo contínuo e perdurável. Tem dinâmica própria; nasce com a organização do Estado; se relaciona estreitamente com as categorias de soberania e independência dos Estados; tem um caráter fundamentado nos objetivos do Estado assim como de seus interesses; se privilegia como conceito relacionado com a conservação e sobrevivência dos Estados. É condição fundamental do desenvolvimento*³⁶.

Alinhado com tal entendimento, o governo equatoriano define que

*a segurança com enfoque integral é a condição que tem por finalidade garantir e proteger os direitos humanos e as liberdades dos equatorianos e equatorianas, a governabilidade, a aplicação da justiça, o exercício da democracia, solidariedade, redução das vulnerabilidades, prevenção, proteção e resposta ante riscos e ameaças*³⁷.

Uma terceira definição que se aproxima daquelas é a venezuelana, que entende que a segurança da nação

está fundamentada no desenvolvimento integral, e é a condição, estado ou situação que garante o gozo e o exercício dos direitos e garantias nos âmbitos econômicos,

36 MINISTERIO DE LA DEFENSA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA. *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2010 (tradução nossa). Disponível em <<http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/despegableunir.pdf>>. Acesso em 4/2/2013.

37 MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD. *Plan Nacional de Seguridad Integral*, 2011 (tradução nossa). Disponível em <http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf>. Acesso em 4/2/2013.

*social, político, cultural, geográfico, ambiental e militar dos princípios e valores constitucionais pela população; as instituições e cada uma das pessoas que conformam o Estado e a sociedade, com projeção geracional, dentro de um sistema democrático, participativo e predominante, livre de ameaças a sua sobrevivência, sua soberania e à integridade de seu território e demais espaços geográficos*³⁸.

Duas particularidades resultam significativas nessas conceitualizações: a) pertencem a países integrantes da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba); b) seu alcance é muito abrangente e excede o alcance das atribuições tradicionais do ministério de Defesa. A diferença entre estas conceitualizações e a tradicional, ainda seguida por vários países do continente, mostra a presença de diferentes preocupações concernentes à segurança, decorrentes de contextos e histórias diferentes. Com efeito, as particularidades sociais e históricas latino-americanas, as condições institucionais de cada país e seu particular relacionamento com a potência hegemônica regional condicionaram o entendimento dos países americanos sobre os conceitos de “Segurança” e “Defesa” e suas divergências, o que pode ser notado na análise do posicionamento dos países ao longo da história das Conferências de Ministros de Defesa do Hemisfério (CMDH).

ELABORANDO CONCEITOS COMO INSTRUMENTO DA COOPERAÇÃO

Os conceitos são construídos por longos processos de relacionamento social. Eles podem ser analisados pela sua conotação e/ou sua denotação. A conotação de um conceito refere-se ao conjunto de características e/ou propriedades que define

38 GAZETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley orgánica de seguridad de la Nación*, Nº 37.594. 18 de dezembro de 2002. Art. 2 (tradução nossa).

os elementos aos que se aplica o conceito; sua denotação, por sua vez, indica o conjunto de elementos que fazem parte do conceito, a extensão de elementos aos quais ele se aplica. A relação entre a conotação e a denotação do conceito é inversamente proporcional: quanto mais estrita é a conotação de um conceito, menor será o número de elementos aos que se aplica o conceito; pelo contrário, quanto mais abrangente ou indefinido sejam as características definidoras do conceito, maior será o número de elementos aos que pode ser aplicado o conceito, mas pouco se dirá sobre eles. Com efeito, o esforço por abrir o âmbito de abrangência denotativa de um conceito diminui o rigor definicional, correndo-se o risco de tornar o conceito tão vago quanto inútil.

A importância de uma adequada conotação conceitual fica exposta quando se procura a univocidade conceitual que permita negociações que possam conduzir um processo cooperativo entre países. Máxime quando nos ocupamos de processos na área da Defesa e a Segurança Internacional, onde a construção social dos conceitos envolve questões de segurança existencial, alta sensibilidade, percepções sigilosas, exposição de vulnerabilidades e capacidades institucionais.

Uma exposição interessante sobre a expansão conotativa do conceito de Segurança é realizada por Stephen Walt, para quem

tal prescrição corre o risco de expandir os “estudos de segurança” excessivamente; por essa lógica, questões tais como poluição, doenças, abuso infantil, ou recessões econômicas poderiam ser vistas como ameaças a “segurança”. Definir o campo desta maneira destruiria sua coerência intelectual e dificultaria a elaboração de soluções para esses problemas³⁹.

39 WALT, Stephen M. “The renaissance of security studies” in *International studies quarterly*. Beverly Hills, v. 35, n. 2, pp. 211-239; 1991, p. 213.

Contudo, o relaxamento conotativo dos conceitos mostra-se como uma saída política para concretizar arranjos de cooperação mais complexos. Como já vimos, as particularidades históricas, demandas originais, percepções e vulnerabilidades específicas, condições institucionais próprias dos países e regiões acabam por condicionar os processos de construção conceitual que permitirão formalizar os arranjos cooperativos. É nesse sentido que, a fim de facilitar a negociação dessas comunidades, as definições acabam sendo relativamente flexíveis na sua conotação para poder aumentar seu âmbito denotativo e contemplar as diferentes partes. Por exemplo, a Declaração de Bridgetown sobre uma abordagem “multidimensional” da Segurança Hemisférica define que “o processo de avaliação dos aspectos da nova segurança hemisférica deve levar em consideração as diferentes características regionais”⁴⁰. Essa Declaração faz parte do esforço para revitalizar o sistema interamericano de segurança, somado, por sua vez, à realização das CMDA. A reforma seria uma maneira de incrementar a cooperação através do diálogo e do posicionamento comum dos países-membros. Entretanto, a “harmonização interna do sistema interamericano de segurança”⁴¹ era compreendida como ferramenta essencial para a promoção da confiança e da segurança entre os Estados do continente. Ou seja, houve um processo de ampliação da conotação do conceito de “segurança” hemisférica que passou a englobar aspectos políticos, econômicos, sociais, salutar e ambientais⁴².

Não obstante, pôde-se observar nos últimos anos o surgimento de algumas iniciativas regionais na área de segurança

40 OEA. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). *Declaração de Bridgetown*, the multidimensional approach to hemispheric security. Disponível em <http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/agcgdoc15_02.htm>. Acesso em 4/2/2013.

41 Idem ibidem.

42 Idem.

que visavam desenvolver uma visão mais particularizada, com uma conotação mais regionalizada acerca da defesa e da segurança. É nesse sentido que em 2008 foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), órgão pertencente à União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Em seus objetivos, encontram-se o anseio pela convergência das diferentes visões acerca dos temas relevantes à segurança, a construção de medidas de confiança entre as nações e a fortificação do setor de Defesa sul-americano. Como dissemos outrora⁴³, o CDS constitui um ponto de inflexão no pensamento em defesa brasileiro em vigência até a época, preferenciando arranjos bilaterais. Um dos maiores desafios para a implementação do organismo foi a existência de diferentes objetivos políticos entre os países e na superação dos fracassos das iniciativas multilaterais anteriores⁴⁴. Apesar dos percalços, o CDS foi criado o 16 de dezembro de 2008.

Sob o arcabouço institucional do CDS foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) para identificar os fatores de ameaça e de risco para a região; fomentar uma visão compartilhada sobre os assuntos de defesa e segurança; e desenvolver enfoques conceituais comuns que permitam a articulação de políticas regionais em matéria de defesa e segurança⁴⁵. Foi buscando a

43 "Por isso, é possível concluir que o Brasil, até a recente iniciativa do Conselho Sul-americano de Defesa, havia preferido promover a confiança mútua e a cooperação esporádica e/ou somente de maneira *ad hoc* produzir e implementar um plano de cooperação militar efetiva a curto ou médio prazo. Já naquele momento, membros da diplomacia e do governo brasileiro reconheciam a importância da busca de um diálogo maior na América do Sul sobre os assuntos de Defesa e Segurança Internacional e até pensavam na possibilidade de criar, no futuro, um órgão de Defesa comum a todos os países do Mercosul" (Tradução nossa). SAINT-PIERRE, Héctor L. "La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia nacional de Defensa". 2009. Disponível em <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009>. Acesso em 4/2/2013.

44 Idem.

45 CDS. *Estatuto do centro de estudos estratégicos de defesa*. 2010. Disponível em <http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=es>. Acesso em 4/2/2013.

realização desses objetivos que o CEED publicou em 2012 um *Informe de Avance* acerca de um estudo encomendado na IV Reunião da Instância Executiva do CDS, realizada em Lima em abril de 2012, sobre os termos de referência dos conceitos de Defesa e Segurança. Tal estudo, em consonância com o Plano de Trabalho 2011-2012 do CDS, logrou um desenho inicial de uma definição regional sobre os conceitos de defesa e segurança.

Em relação às conclusões iniciais, o documento define que,

*a defesa constitui uma função essencial do Estado, vinculada com a proteção e manutenção de sua soberania e integridade de sua população, território e instituições; em tal virtude, abarca os assuntos de segurança relacionados com o âmbito externo, enquanto entorno estratégico da política exterior dos Estados e se configura como o espaço específico e exclusivo de organização e uso da força militar do Estado, em relação a riscos ou ameaças relativos à sua integridade e existência independente e soberana*⁴⁶.

Já em relação a uma visão compartilhada acerca da segurança, o informe completa

*a segurança regional articula a defesa, no entendimento de que a manutenção da integridade territorial e da soberania de cada país demandam um cenário de estabilidade e equilíbrio nas relações interestatais, traduzido como segurança internacional ou regional que requer por parte dos Estados uma disposição à cooperação em seu entorno estratégico*⁴⁷.

46 CEED. *Informe del CEED-CDS a la instancia ejecutiva acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana*. 2012. p. 7. Disponível em <http://www.ceedcids.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>. Acesso em 9/9/2013.

47 Ibid. p. 9.

Nas definições apresentadas acima se encontram alguns elementos de preocupação comum entre os países da região, tais como a proteção da soberania territorial, o pleno funcionamento de suas instituições e a manutenção da estabilidade regional. Entretanto, a elaboração conceitual dentro do CEED/CDS da Unasul ainda está no começo e seus resultados são incipientes, dificilmente apresentando grandes novidades em relação às definições individuais dos países.

DA GRAMÁTICA À POLÍTICA DE COOPERAÇÃO

A busca pela convergência conceitual na área da defesa e da segurança no âmbito do CDS, enquanto perspectiva estratégica regional, mostra sua pertinência em duas dimensões. A primeira delas é de ordem prática e diz respeito às suas consequências em relação à definição de transparência militar. Desde 15 de setembro de 2009, no âmbito do CDS foram desenvolvidas medidas de fomento à confiança e transparência que culminaram na publicação do primeiro *Registro de Gastos de Defesa Sul-Americano*, publicado em 2012 pelo CEED. A transparência militar preocupa-se em tornar público os gastos dos países em defesa, bem como os tratados no âmbito militar que possam gerar desconfiança entre os vizinhos. Não obstante, o alcance e profundidade da transparência dependerão do que se entenda por “Defesa”, daí a importância da univocidade conceitual na região. Com efeito, as diferentes definições sobre defesa abarcam diferentes setores a serem transparentados. Por exemplo, o mecanismo bilateral de transparência de gastos militares, estabelecido entre 1999-2001 por Argentina e Chile, entendia por “defesa” o conjunto de atividades realizadas para garantir a soberania nacional. Todos os gastos que almejassem tal objetivo compreendiam-se como pertencentes ao campo da defesa. Entretanto, outros organismos

que trabalham com medição de gastos militares possuem, por sua vez, suas próprias definições. A publicação *The Military Balance* entende que

*[...] gasto militar é definido como os desembolsos financeiros de um governo central ou federal de maneira a cobrir os custos das Forças Armadas nacionais. O termo “Forças Armadas” inclui forças estratégicas, terrestres, navais, aéreas, de comando, administrativas e de suporte. Também inclui forças paramilitares tais como a gendarmaria, serviços customizados e guardas de fronteiras, se estes foram treinados em táticas militares, equipados como forças militares e operarem sob uma autoridade militar em caso de guerra*⁴⁸.

O Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) cataloga como gastos em defesa todo fluxo de capital investido nas Forças Armadas (incluem-se Operações de Paz); Ministério de Defesa ou outras agências governamentais encarregadas de assuntos de defesa; Forças Paramilitares, quando treinadas e equipadas para operações militares; atividades militares espaciais; pessoal militar e civil; operações e manutenção; aquisições; pesquisa e desenvolvimento militar; e ajuda militar (despesa computada nos cálculos do país doador)⁴⁹.

No que concerne às informações transparentadas, existem distintos níveis determinados pela quantidade de informação discriminada. De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)⁵⁰, as diferentes abordagens metodológicas de transparência podem dividir-se em três níveis: G1 (básica),

48 ECLAC. *Methodology for the comparison of military expenditures*. Santiago: Office of the Executive Secretary, 2005. p. 15.

49 Ibid. p. 22.

50 Ibid. pp. 27-34.

refere-se a todos os gastos governamentais relacionados a administração das atribuições militares. Abarcam-se os gastos com defesa civil, atividades relacionadas à pesquisa na área militar e gerenciamento e suporte a atividades de defesa que não são catalogadas em outras áreas; G2 (expandida) inclui todos os elementos transparentados pela metodologia G1, mas agrega os gastos com pensão; e, G3 (total) é a mais completa metodologia, pois além de conter as informações transparentadas na G2, discrimina também as áreas de P&D e as resultantes de ajuda militar.

Em 5 de junho de 2012, no Paraguai, durante a VI Reunião da Instância Executiva do CDS, apresentou-se o *Primeiro Registro Sul-americano de Gastos de Defesa*. O documento compila dados coletados pelo CEED/CDS do período de 2006 a 2010. Uma característica da metodologia desenvolvida no CDS, que merece maior atenção, refere-se à definição de “gasto em defesa”, o qual inclui,

*todos os recursos designados pelo Estado, assim também como a assistência externa (monetária ou não monetária) destinada ao financiamento das atividades que compreendem a segurança exterior da nação. Isto inclui o gasto dos Ministérios da Defesa, seus organismos independentes, as Forças Armadas e toda agência do setor público cuja função seja a Defesa do país frente a desafios externos*⁵¹.

Note-se que, enquanto o Sipri computa os gastos de ajuda militar externa para o país que oferece a ajuda, os países da América do Sul decidiram computá-los na somatória dos gastos do país que

51 CEED. *Registro suramericano de gastos de defensa*, avance preliminar. 10 de maio de 2012. p. 3 (tradução nossa).

recebe a ajuda. Isso reflete uma preocupação dos países da região, presente em uma metodologia sul-americana. Tal peculiaridade indica uma maturidade no processo de desenvolvimento de sua metodologia que levou em consideração suas próprias demandas.

Um transbordamento da definição e da implementação das medidas de transparência na América do Sul é o questionamento dos entendimentos acerca da dinâmica da dissuasão. A partir de uma compreensão clássica, a dissuasão é definida, *grosso modo*, como o acúmulo e demonstração de meios coercitivos de maneira a desencorajar um ataque externo. Não obstante, ao transparentarem-se os gastos e acordos na dimensão militar aos vizinhos dentro de uma comunidade regional de segurança, dá-se margem a uma outra dinâmica dissuasória, definida por Jorge Domínguez como “dissuasão pela transparência”. Para este autor,

Na abordagem convencional à segurança, a dissuasão é alcançada pela obtenção dos meios de repulsão de um ataque advindo de fora das fronteiras nacionais e de inflição de grandes perdas às forças de quem ataca e talvez até no país que ataca. Na abordagem cooperativa à segurança, a dissuasão é alcançada através da transparência dos procedimentos militares e da informação e através de medidas de construção da confiança de modo a envolver as Forças Armadas de qualquer conjunto de países⁵².

Para os fins de nossa discussão, nos interessa aqui o conteúdo da nona diretriz da Estratégia Nacional de Defesa (END) brasileira⁵³. Nela, fala-se do adensamento da presença de unidades

52 DOMÍNGUEZ, “Jorge. Security, peace, and democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era” in: DOMÍNGUEZ, Jorge I. (Org). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, p. 12.

53 MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2012. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2012.

das três forças nas áreas de fronteira para fins de dissuasão. Cabe-nos perguntar, contudo, quem se espera dissuadir com tal medida, visto que as ameaças não foram definidas e a Política Externa brasileira se esforça por desenvolver uma política cooperativa com os vizinhos da América do Sul. Ora, como disse o General Sérgio W. Etchegoyen “onde se coopera não se dissuade”⁵⁴.

O segundo fator que advoga em favor da convergência conceitual na área de defesa é de teor teórico. Consta, como parte dos objetivos do CEED, o compromisso com a construção de uma visão compartilhada de Defesa e Segurança Regional e com a identificação de enfoques conceituais comuns que permitam a operacionalidade e complementaridade de políticas regionais nesses âmbitos⁵⁵. No inciso “b” do artigo IV do Estatuto do CDS, encontra-se definido como um dos objetivos do órgão “construir uma *identidade sul-americana* em matéria de defesa, que leve em consideração as características sub-regionais e nacionais e que contribua com o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe”⁵⁶. Pra Alexander Wendt, identidade é um conjunto relativamente estável de entendimentos e expectativas adquiridos através de um processo de interação social e participação nos significados compartilhados⁵⁷. De tal modo, ressaltamos o papel desempenhado pelos conceitos e da importância de sua convergência semântica no processo de criação de uma identidade

54 Em conferência proferida no IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, Brasília, 2010.

55 CDS. *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa*. 2010. Disponível em <http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=es>. Acesso em 4/2/2013.

56 CDS. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul*. 2008 (grifo e tradução nossa). Disponível em: <http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=343%3Aestatuto-do-conselho-de-defesa-sul-americano-da-unasul&catid=59%3Aportugues&Itemid=189&lang=pt>.

57 WENDT, Alexander. “Anarchy is what states make of it” in *International Organization*. 46, 2, 1992. p. 397.

sul-americana. A construção de ideias e expectativas sul-americanas passa por um entendimento compartilhado dos conceitos que, por sua vez, permitam operacionalizar a cooperação.

Ainda na visão de Wendt, a base do interesse não reside em fatores sistêmicos, mas sim nas identidades, ele defende a preponderância do processo em relação à estrutura⁵⁸. Com efeito, é explícita a importância do projeto do CDS em criar um conjunto de valores e entendimentos compartilhados na construção de uma identidade estratégica regional. Na proposta apresentada pelo CDS há uma concepção da América do Sul, extrapolando a objetividade pragmática de projetos anteriores, privilegiando a construção de novos entendimentos através de seus mecanismos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a formulação política da Unasul como institucionalização do processo integrativo da América do Sul, uma das áreas que mais avançou nesse processo foi a de Defesa com a criação do CDS. Desde um começo, este procurou uma identidade estratégica regional apoiada no histórico posicionamento da região nas CMDA. Ante a heterogênea realidade dos países que a compõem, cada um deles submergido em situações que exigem um empenho institucional específico, a região se propõe a construção de um arcabouço conceitual unívoco que permita negociar o processo de cooperação em Defesa. Assim, desde países como Colômbia, embrenhada num conflito interno que disputa o monopólio legítimo da violência que lhe impede distinguir operacionalmente entre Defesa e Segurança Pública, até países como a Argentina, que desde a outra margem do caleidoscópio regional, mantém clara e juridicamente separada ambos os empregos, todos se encontram comprometidos com

58 Ibid., p. 391.

a tarefa do CEED/CDS na construção da univocidade conceitual que permita avançar na consolidação da cooperação regional em Defesa.

Levando em conta essa realidade regional, aqui abordamos a cooperação militar sul-americana a partir de uma perspectiva que privilegiou o processo político de construção dos conceitos como instrumentos que possibilitassem a aproximação dos países da região. Nossa intenção foi mostrar a dinâmica da formação conceitual e seus condicionantes. Dessa maneira, apontamos a territorialidade, o papel desempenhado pelas percepções e os resquícios das prerrogativas desfrutadas pelas FFAA nos períodos militares como algumas das matrizes das definições estudadas.

Uma das consequências do processo histórico e político de construção da univocidade conceitual na área de Defesa e Segurança foi sua influência na elaboração de algumas metodologias do cálculo de gastos nessas áreas, assim como o aceleração de importantes práticas cooperativas, como é o caso da transparência militar e até do próprio entendimento do que seja a dinâmica dissuasiva na região. Outra consequência da construção conceitual foi o avanço na identidade estratégica regional discutida objetivamente pelo CEED/CDS. A preocupação do Centro com a elaboração de conceitos e métodos compartilhados por todos os países da região, que acelerem a transparência e consolidem a confiança, justifica-se porque uma cooperação prolongada depende da comunhão de expectativas por parte dos cooperantes. Dessa maneira, a direção do CEED/CDS procura estabelecer a construção da arquitetura regional de cooperação em Defesa ancorada em conceitos operacionais e teóricos compartilhados, contribuindo para a formação de uma identidade estratégica regional. Para que a construção conceitual se encaminhe para o fortalecimento dessa identidade, sua elaboração refletirá as particularidades e expectativas regionais, daí o esforço do CEED/CDS para que eles sejam formulados endogenamente, imbuídos das experiências dos

atores regionais, únicos a compreender com clareza a realidade de seu entorno.

A empreitada de se criar uma identidade sul-americana em defesa compreende um caráter ontológico apoiado na intersubjetividade que permeia os atores sul-americanos, como forma de transparentar os interesses nacionais e buscar o interesse regional que orientará o desenho estratégico de defesa da região. Talvez assim os sul-americanos possam cooperativamente defender a região, sua sociedade, suas riquezas culturais e naturais e a particular forma de ser sul-americana de eventuais cobiças estranhas à região, assim como aumentar a capacidade de decisão política regional podendo resistir soberanamente o intento aventureiro de impor, inclusive militarmente, vontades políticas extrarregionais.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Segurança e defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto das Ideias, 2010.

BANDEIRA, Luís Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul – da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BLOCH, Marc. *Apologia da História, ou o ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BUZAN, Barry. “Rethinking security after the Cold War” in *Cooperation and conflict*. London, v. 32, n. 1, 1997.

BUZAN, Barry. HANSEN, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry. WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CDS. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul*. 2008. Disponível em: <http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=343%3Aestatuto-do-conselho-de-defesa-sul-americano-da-unasul&catid=59%3Aportugues&Itemid=189&lang=pt>.

BUZAN, Barry. *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa*. 2010. Disponível em <http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=es>. Acesso em 4/9/2013.

CEED. *Informe del CEED-CDS a la instancia ejecutiva acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana*. 2012. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>. Acesso em 9/9/2013.

CEED. *Registro suramericano de gastos de defensa, avance preliminar*. 10 de maio de 2012.

DE LA FUENTE, Pedro Luis. *Confidence-building measures in the Southern Cone: a model for regional stability*. Naval War College Review. Winter 1997; Vol. L, Nº 1, p. 36-65.

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Dictionary of military and associated terms* 2012. Disponível em <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf>. Acesso em 3/2/2013.

DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA. *Ley de defensa nacional*, Nº 23.554, 05 de março de 1988.

DOMÍNGUEZ, Jorge. "Security, peace, and democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era" in DOMÍNGUEZ, Jorge I. (Org). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

ECLAC. *Methodology for the comparison of military expenditures*. Santiago: Office of the Executive Secretary, 2005.

ESCODÉ, Carlos. "Argentina territorial nationalism" in *Journal of latin american studies*. Vol. 20, Nº. 1, maio, 1988.

FONTANA, Andrés. "Las relaciones de seguridad interamericanas". In: GRABENDORFF, Wolf (Ed.). *La seguridad regional en las américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 2003.

GAZETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley orgánica de seguridad de la Nación*, Nº 37.594. 18 de dezembro de 2002.

MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa* 2012. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 15/8/2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. *Política de Defesa Nacional 2012*. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/site.20121204/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em 3/2/2013.

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD. *Plan Nacional de Seguridad Integral*, 2011. Disponível em <http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf>. Acesso em 4/2/2013.

MINISTERIO DE LA DEFENSA DEL CHILE. *Libro blanco de la defensa 2010*. p. 303. Disponível em <http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_6_Parte_Recursos_Financieros_y_Aplicados_de_la_defensa.pdf>. Acesso em 3/2/2013.

MINISTERIO DE LA DEFENSA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA. *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2010. Disponível em <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/despega_bleunir.pdf>. Acesso em 4/2/2013.

MINISTERIO DE LA DEFENSA DEL PERU. *Libro blanco de la defensa nacional 2010*. Disponível em: <http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_VII.pdf>. Acesso em 03/2/2013.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

OEA. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). *Declaração de Bridgetown, the multidimensional approach to hemispheric security*. Disponível em <http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/agcgdoc15_02.htm>. Acesso em 4/2/2013.

OEA. VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, Equador, 2004. Disponível em <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>>. Acesso em 5/9/2013.

OELSNER, Andrea. *International Relations in Latin América: peace and security in the Southern Cone*. New York: Routledge, 2005.

OROSCO, Gabriel. “El Concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales” in *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, n. 72, 2006.

OSIANDER, Andreas. “Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth” in *International Organization*. Vol. 55, Nº. 2, 2001.

RESDAL. *Atlas comparativo de la defensa el América Latina y Caribe 2012*. RESDAL: Buenos Aires, 2012.

RUIZ BLANCO, Miguel Camilo. “Visiones de seguridad en las américas”. In: GRABENDORFF, Wolf (Ed.). *La seguridad regional en las américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 2003.

SAINT PIERRE, Héctor Luis. *A política armada fundamentos da guerra revolucionária*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

SAINT PIERRE, Héctor Luis. “As ‘novas ameaças’ às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual” in Rizzo de Oliveira, E. *Segurança & Defesa Nacional: da coopetição à cooperação regional*. São Paulo: Ed. Fundação Memorial, 2007.

SAINT PIERRE, Héctor Luis. “El concepto de la seguridad multidimensional: una aproximación crítica” in MEJÍAS, Sonia e GÓMEZ RICAURTE, V. “El concepto y las relaciones multilaterales de Seguridad y Defensa en el contexto de la UNASUR”. Madrid: UNED & Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2012.

SAINT PIERRE, Héctor Luis. “La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia nacional de Defensa”. 2009. Disponível em <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009>. Acesso em 4/2/2013.

SAINT PIERRE, Héctor Luis. *Max Weber: entre a paixão e a razão*. Campinas: Unicamp, 2004.

SAINT PIERRE, Héctor Luis. “‘Defesa’ ou ‘Segurança’? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias” in *Revista Contexto Internacional*, Vol. 33, Serie 2, pp. 407-433.

WALT, Stephen M. WALT, Stephen M. “The renaissance of security studies” in *International studies quarterly*. Beverly Hills, v. 35, n. 2, pp. 211-239, 1991.

NO LIMBO DA DISSONÂNCIA: ARGENTINA E BRASIL NO CAMPO DA DEFESA

Raphael Camargo Lima
Samuel Alves Soares

Raphael Camargo Lima é mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Unesp, Unicamp e PUC-SP. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, redator do Observatório de Política Externa Brasileira (OPEX), e colaborador do *blog* Página Internacional. Atua principalmente nos temas de Brasil, América do Sul, Defesa, Segurança e Política Externa.

Samuel Alves Soares realizou pós-doutorado em Relações Internacionais pela Georgetown University, Washington, EUA e no Instituto Gutierrez Mellado, Madrid, Espanha. É doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

Professor Associado Doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP, professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP) e do Programa de Pós-Graduação em História da UNESP e do curso de Relações Internacionais da mesma instituição. Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES/UNESP). Coordenador do Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos – Unesp. Foi presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) no biênio 2010-2012. É membro de várias associações acadêmicas, como a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), da Associação Brasileira de Relações internacionais (ABRI), da International Studies Association (ISA), da Latin American Studies Association (LASA), da Brazilian Studies Association (BRASA), da Asociación Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). É autor de Forças Armadas e Sistema Político na Democracia e organizador de Novas Ameaças: dimensões e perspectivas e Forças Armadas, Defesa e Segurança Internacional. Bolsista de Produtividade 2 pelo CNPq.

INTRODUÇÃO

As relações entre Argentina e Brasil têm sido pautadas mais pela concorrência do que por afrontosa rivalidade. Se no século XIX ainda a tônica tenha sido permeada pela disputa, esta não atingiu patamares substantivos de confronto. Ao contrário, no Cone Sul a disputa por meio da força esteve mais circunscrita à denominada Guerra do Paraguai, salvo a guerra travada, no início do XIX, pelo controle da Cisplatina. Ao depois, o jogo entre estes dois relevantes países regionais traduzia, concomitantemente, situações domésticas que orientavam as relações recíprocas, combinadas aos movimentos que ambos os países faziam para se articular a um sistema internacional cambiante, como foi o caso do início do século XX. Naquele contexto, com nítida superioridade econômica da Argentina, o Brasil movia-se para uma perspectiva orientada para a potência da época, a Inglaterra, até que executa um roque na direção da nova potência emergente, os EUA. Neste tabuleiro, a movimentação brasileira tendeu a permanecer voltada para outro âmbito que não o regional. A título de exemplo, quando o Brasil foi instado a tomar uma posição, desvencilhou-se da proposta Argentina de afrontamento ao capital financeiro internacional estabelecido pela Doutrina Drago.

Também a Argentina orientou sua ação em busca de aliados extrarregionais de forma diversa a do Brasil, situação que, se não provocou maiores tensões, por outro lado alimentou preconceitos

e mal-entendidos. De maneira ampla, a ausência de afrontamentos mais graves não significou aprofundamento qualitativo nas relações recíprocas.

Nos últimos vinte ou trinta anos este quadro tem apresentado modificações. Primeiro porque a conjuntura internacional de rearranjos para responder a um sistema internacional em transformação induziu ao estabelecimento de novas alianças e acordos, amparados em um regionalismo interposto ao predomínio de países centrais e aos interesses financeiros das grandes corporações.

Um segundo fator deve ser adicionado. A preservação de características mínimas da democracia representativa por um espaço de tempo novidadeiro na América do Sul serviu de combustível para o adensamento do regionalismo. Tal assertiva não acoberta as dificuldades e obstáculos surgidos, apenas aponta para uma direção mais geral que tem predominado. Se este é o quadro mais amplo, pode-se auscultar o que ocorre no campo da Defesa e da Segurança Internacional, cuja sensibilidade e especificidade merece uma atenção diferenciada.

O primeiro marco desta análise deve levar em conta o esforço de governos de caráter mais progressista de criar condições para uma atuação mais autônoma da região na qual está presente a potência hegemônica mundial. Este foi o espírito da criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e de seu braço voltado para a Defesa, o Conselho Sul-Americano de Defesa.

Nesta moldura mais geral a questão que orienta este trabalho volta-se para considerar em que medida as relações entre Argentina e Brasil podem ser caracterizadas, no âmbito da Defesa e da Segurança Internacional, como um *lamiré* afinado e convergente.

Para analisar estas relações propõe-se considerar a categoria analítica de cultura estratégica, entendendo-a como “um conjunto de representações sociais que dominam as elites políticas e

intelectuais referente à política externa e à política de segurança de um país”¹. Refere-se, ainda, ao lugar que ocupa ou deve ocupar um país na cena internacional, como também a como os demais países são vistos. Sugerem-se dois tipos de cultura estratégica. No caso de países cuja relação pauta-se pela rivalidade, concorrência ou até mesmo pela amizade, tem-se uma cultura estratégica *recíproca*, na medida em que tal cultura se erige na perspectiva direta da relação que estabelecem entre si. Traduz as situações em que as ações de atores, como os Estados, são reciprocamente orientadas. Se, contudo, as representações deixam de orientar-se pela visão direta do Outro, isto é, se em suas relações externas dois ou mais países já não se ocupam em estabelecer sua ação tendo o Outro como referente central, chega-se a um patamar em que a cultura estratégica passa a ser *conjunta*. Neste caso, a ação externa compreende uma visão mais convergente entre tais países, a ponto de considerarem, em particular para o caso da segurança e da defesa, uma ação coordenada, quando não integrada². Em termos identitários, consistirá em uma ultrapassagem de uma identidade marcada pela redução da reciprocidade como referência.

O argumento central do presente texto é que as mudanças em curso promoveram um patamar de relacionamento caracterizado pela ultrapassagem de uma cultura estratégica *recíproca*, sem, contudo, inaugurar uma cultura estratégica *conjunta*, isto porque os propósitos dos dois países não são convergentes. A Argentina valoriza e age na direção de um aprofundamento da integração, já o Brasil prioriza uma postura mais global e menos regional, admitindo um nível de cooperação em Defesa.

1 Mérand, Frédéric; Vandemoortele, Antoine. «L'Europe dans la culture stratégique canadienne, 1949-2009». *Internationales*, vol. 40, n° 2, 2009, p. 244.

2 MOTTA, Bárbara; SOARES, Samuel. “Argentina e Brasil: uma cultura estratégica conjunta em *adagio*”. *Revista Latitud Sur*, Número 8, 2013. (no prelo).

IDENTIDADES CAMBIANTES ENTRE BRASIL E ARGENTINA: DA RIVALIDADE À COOPERAÇÃO

As percepções podem ser consideradas como matéria empírica nos estudos de política internacional. Pela tradução dos processos do relacionamento com suas contrapartes as unidades decisórias orientam suas políticas externas através das gramáticas da força e da diplomacia (SAINT-PIERRE, 2009, p. 2). Essa concepção gera a noção de interesse nacional cambiante, e dependente das inflexões nos processos perceptivos. Não haveria um interesse nacional apriorístico, mas sim a leitura e interpretação dos eventos no plano internacional. Esse processo culminaria na construção de interesses como parte desse processo cognitivo (WENDT, 1992, p. 398). Concomitantemente, não somente as novas leituras das situações afetam os interesses. Os câmbios nas identidades recíprocas dos agentes e na cultura estratégica desenvolvida entre eles é passível moldar e influenciar a estrutura dos relacionamentos. Resulta dessa visão que a intersubjetividade das relações interagentes e agente-estrutura ganha centralidade analítica para a compreensão mais ampla dos processos nas relações internacionais.

Em análises que partem desse fundamento ontológico, faz-se mister atentar para três elementos em particular. Primeiro, os processos nos quais as identidades são criadas e evoluem, as formas como as autoimagens dos agentes interagem com as mudanças de incentivos materiais e a linguagem/discurso pelos quais esses entendimentos são expressos. Segundo, a maneira como os atores interpretam o mundo. Terceiro, os interesses e identidades moldados por histórias e culturas particulares, por fatores domésticos e processos de interações com outros Estados (HURRELL, 1995, pp. 352-353).

Esse ferramental teórico possui grande valia no trato das relações entre Argentina e Brasil e de suas visões recíprocas sobre

a cooperação regional. Um método válido para a compreensão da relação entre os dois países parte, portanto, de uma análise das identidades recíprocas e das visões de mundo dos agentes. Para tanto, é preciso entender a relação dos processos internos, regionais e internacionais com as autoimagens dos agentes e as identidades recíprocas.

Com base neste aparato metodológico, de corte construtivista, busca-se compreender as condicionantes históricas do relacionamento atual entre Argentina e Brasil. A política externa para a região dos dois países nos mostra a visão que detém sobre sua posição no sistema internacional e a visão que possuem do mundo. As condições materiais serão avaliadas a partir do prisma econômico e das condições internas. E, por fim, as identidades recíprocas serão analisadas pelas ações que tomam um frente ao outro. Parte-se dos momentos de maior tensão e de inflexão nos relacionamentos: os anos 1970.

Precedendo a inflexão das identidades recíprocas, o momento de maior significância foi o dos anos 1970. O Brasil encontrava-se sob a égide de um regime autoritário controlado pelos militares. Internamente, havia um cenário de repressão política, orientado por uma concepção de internalização do inimigo. Externamente, sob a égide dos militares, as questões estratégicas³ eram pensadas a partir do critério geopolítico da Escola Superior de Guerra (ESG). Entretanto, a condução diplomática da política externa detinha certo grau de autonomia frente à influência dos militares da linha dura. Por isso, após o primeiro governo militar de 1964-1967 cuja

3 Adota-se o conceito de Raymond Aron (2002, p. 73) de Estratégia e Diplomacia: a noção instrumental das forças armadas e da diplomacia. Para o autor, "A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do 'interesse nacional'. Se estratégia – que, por definição, orienta as operações militares – não tem uma função fora do teatro militar, os meios militares, por sua vez, são um dos instrumentos de que a diplomacia se utiliza".

tônica foi a aliança automática às posições dos Estados Unidos, o Itamaraty retomou a linha de ação tradicional em busca de espaços de autonomia internacional para obter ganhos ao desenvolvimento. Lograva-se alterar a noção de tensão Leste-Oeste para a de Norte-Sul, aproximando-se de países de terceiro mundo sem perder de vista o diálogo com as grandes potências.

Paralelamente, havia o objetivo de setores do Itamaraty e dos militares de o Brasil inserir-se internacionalmente como potência. O projeto encabeçado pelos militares de “Brasil Grande”, do destino de potência do país, trazia problemas ao âmbito regional, pois inspirava desconfianças, principalmente no governo militar argentino. Em linhas gerais, até meados dos anos 1970, as relações com a Argentina na agenda externa do Brasil era conduzida pela ideia de cordialidade oficial⁴, mas inserida em uma identidade recíproca de rivalidade.

A Argentina também passava por um regime autoritário desde 1965. Contudo, houve a retomada de um governo civil seguido de outro golpe militar em 1976. O tensionamento das relações com o Brasil partiu do segundo governo militar, de Jorge Rafael Videla (1976-1981). Durante sua gestão, houve mudanças significativas no país que repercutiram na decisão de aproximação com o Brasil anos depois. Dentre elas, podemos destacar o abandono da ideia de industrialização como instrumento de inserção econômica internacional, a condução de relações conflituosas com o Chile e

4 O conceito de cordialidade oficial no trato com os vizinhos está contido na ideia de “Acumulado Histórico da Diplomacia Brasileira”, de Amado Luiz Cervo (2008). Segundo o autor, pode-se observar princípios e valores inerentes à política exterior brasileira, formadores de um padrão de conduta diplomática. Dentro de um conjunto de outros valores, a cordialidade oficial no trato com os vizinhos “[...] aconselha conduta regional que não ostente a grandeza nacional e a superioridade econômica e que elimine gestos de prestígio, mas que se guie pela realização dos interesses do Brasil sobre os dos vizinhos, seja pela cooperação seja pela negociação, e fortaleça seu poder internacional, razões que podem momentaneamente quebrar a cordialidade” (CERVO, 2008, p. 30).

a Grã-Bretanha, culminando, anos depois, na derrota militar da Guerra das Malvinas (ACUÑA, 1995, p. 13 *apud* SPEKTOR, 2002).

As elites intelectuais, burocráticas e governamentais argentinas reagem a essa autoimagem brasileira pela construção da identidade de potencial “subimperialismo” na América do Sul, com capacidade para ofuscar o espaço de atuação argentino. Temia-se que a Argentina pudesse fazer-se isolada na Bacia do Prata frente ao crescimento da influência econômica e política na região (RUSSELL; TOKATLIAN, 2004, p. 81). A orientação da diplomacia argentina era, portanto, de contenção das políticas brasileiras que pudessem ser prejudiciais ao país. Paralelamente, havia descontinuidade relativa das orientações exteriores do país devido à falta de burocracias institucionalizadas e do grau de influência dos militares no ministério das Relações Exteriores. Enquanto o Brasil, devido à influência de uma burocracia altamente institucionalizada, apresentava uma política externa com certo grau de continuidade, a Argentina estava à revelia da vontade dos governos.

O conjunto de fatores apresentados ilustra a autoimagem dos países, suas condições materiais e as identidades recíprocas no início dos anos 1970. Essa noção de rivalidade mútua foi reforçada com a iniciativa brasileira de construir a hidrelétrica binacional de Itaipu com o Paraguai. A proposta brasileira elevou a tensão das relações a um nível sem precedentes. Do lado brasileiro, sob os auspícios do chanceler Azeredo da Silveira, rompia-se com a tradição de buscar soluções conciliatórias com a Argentina e não foi reconhecido que os termos da construção da hidrelétrica diziam respeito ao país vizinho. Do lado argentino, buscava-se adotar regras rígidas que não punissem sua posição de australidade e de região mais jusante do rio Uruguai (SPEKTOR, 2002, pp. 126-127).

Mas foi ainda sob os auspícios do governo militar argentino de Videla que se passou a questionar a utilidade de levar adiante a situação de rivalidade com o Brasil. Em 1976, o presidente argentino afirmou que tornaria as relações com o Brasil sua prioridade. Com o intuito de aproximar-se do Brasil, nomeou Óscar Héctor Camilión⁵, um dos articuladores do Acordo de Uruguaiana, ao cargo de embaixador em Brasília. Segundo o próprio Camilión, internamente, sua nomeação foi apenas parte da motivação pela reaproximação. Para ele, o slogan “Argentina e Brasil são parceiros e não rivais” surgiu por motivação do novo ministro da Economia, Martinez Hoz e foi lentamente se espalhando para outras elites burocráticas do país, pois para muitos um acordo sobre Itaipu-Corpus era uma tentativa falha (CAMILIÓN, 1999, pp. 205-207).

Contudo, o esforço inicial foi mitigado, pois o governo militar manteve o critério geopolítico para o encaminhamento da cooperação na Bacia do Prata (BANDEIRA, 2003, pp. 430-431). A Argentina firmava sua posição rígida quanto a um possível acordo, preocupando-se com sua posição na região e em balancear o poder brasileiro; enquanto o Brasil buscava estreitar laços estratégicos com outros países da região sem incluir a Argentina no processo (SPEKTOR, 2002, pp. 132-133), deixando de lado a tradição de cordialidade com o vizinho.

Ao final dos anos 1970, a Argentina recuou em sua posição. Por um lado, devido aos outros pontos de tensão que já detinha com o Chile e com a Grã-Bretanha (BANDEIRA, 2003, pp. 420-431). Por outro, pelos encontros entre militares de primeiro escalão dos países no Rio de Janeiro e em Buenos Aires, pressionando a diplomacia pela aproximação das relações⁶. Houve, portanto, um

5 Camilión teve um papel importante no processo de aproximação e, dentre outras medidas, reativou o funcionamento da Comissão Especial Brasil-Argentina de Comércio (Cebac), existente desde 1962.

6 A visita de um Almirante y la “cruzada” del Brasil. *Revista Confirmado*, maio 1976 apud SPEKTOR, Mathias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política

cálculo político dos custos de se manter outro contencioso e o adiantamento dos militares no processo de aproximação.

O resultado político foi a solução diplomática da questão pela assinatura do Acordo Tripartite de Itaipu-Corpus, entre Argentina, Brasil e Paraguai, no ano de 1979. A despeito de qual fator teria sido mais relevante para o resultado, pode-se considerar que esse foi o impulso inicial a um processo de aproximação mais denso. A consequência política foi a lenta alteração das identidades recíprocas entre os dois países, tendo em vista que a interação da autoimagem de Argentina e Brasil com a identidade do outro não mais partia do princípio da competição ou rivalidade.

A partir do início dos anos 1980 havia espaço para o seguimento do processo de aproximação entre os dois países. O precedente aberto pelo presidente Figueiredo, primeiro presidente brasileiro a visitar a Argentina, tornou-se a porta de entrada para o adensamento do processo cooperativo e a manifestação da transição das identidades recíprocas entre os dois países. Nesse projeto, a cooperação estratégica, especialmente a nuclear, e os processos de redemocratização, na mesma década, tiveram papel central para a mitigação das visões geopolíticas de rivalidade.

Os primeiros entendimentos de cooperação nuclear iniciaram-se ao final dos anos 1970, com um ciclo de conversações bilaterais. Como o programa nuclear argentino era mais avançado que o brasileiro, acredita-se que a opção pela aproximação partiu da visão das elites nacionais do Brasil de que a manutenção de um padrão conflitivo poderia ser perigoso (OELSNER, 2005, p. 158).

Em 1980, os dois países assinaram o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Usos Pacíficos da Energia Nuclear e a Declaração de Iguaçu e a Declaração Conjunta sobre Política

externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, vol. 1, 2002.

Nuclear, em 1985. Após visitas dos presidentes brasileiro e argentino às instalações nucleares, em 1990 foi criada a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (Abacc) e pela Declaração de Foz do Iguaçu foi estabelecido o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC). Em 1991, os dois países assinaram o Acordo de Mendonza, para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear e o Acordo Quadripartite, entre Argentina, Brasil, a Abacc e a AIEA. Para além da perspectiva de cooperação para ganhos mútuos, pela transparência, a Abacc imputou também o sentido de controle às relações nucleares entre os dois países. Em outras palavras, isso significava que sob o guarda-chuva da cooperação seria impedido que algum dos dois atingisse a hegemonia nuclear na balança de poder bilateral entre os dois países.

Pelo prisma econômico, o processo de cooperação já havia se iniciado em 1988 com a celebração da Área de Livre-Comércio entre Brasil e Argentina. Em 1991, adicionou-se a esse bloco, Paraguai e Uruguai, e foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul), primeira união aduaneira da América do Sul que, a despeito do cenário de crise econômica, era capaz de ampliar os laços comerciais entre Argentina e Brasil.

Esses processos políticos foram, lentamente, destacando o campo cooperativo das identidades recíprocas e reduzindo o espectro da rivalidade. Contudo, não desaparecia a identidade histórica de rivais, principalmente no que se refere à orientação de política externa adotada pelos dois países nos anos 1990. Apesar de ambos basearem-se nas sugestões do Consenso de Washington, a forma como Argentina e Brasil inseriram-se nesse contexto do neoliberalismo divergiu.

Do lado argentino, havia a autoimagem de que além de o país deter uma posição dependente e periférica, possuía pouca

relevância estratégica para os Estados Unidos. Essa visão motivou o governo a pautar sua ação externa por meio de relações “especiais” com os Estados Unidos, intituladas de “relações carnavais” pelo chanceler argentino, Guido Di Tella. Estabelecia-se um alinhamento automático e certo grau de pró-atividade frente às políticas de interesse norte-americano. Entendia-se que esse era o método de inserção internacional mais apropriado no novo contexto, pois estava aceitando-se realisticamente a liderança norte-americana no hemisfério ocidental (VADELL, 2006, p. 197).

Do lado brasileiro, havia uma inserção internacional de caráter híbrido. O Brasil aderiu amplamente aos regimes internacionais com o intuito de demonstrar pró-atividade em suas políticas multilaterais. Contudo, não deixou de lograr a redução das assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como a reforma dos organismos internacionais.

A despeito dos avanços no processo de alteração da identidade recíproca entre os dois países, as diferenças nas orientações de política externa dos dois países geraram alguns desentendimentos políticos. Podemos citar, por exemplo, a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) lançada pelo presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, em meados de 1995. A Argentina apontou que não aceitaria assimetrias entre os dois países e que, se o Brasil se candidatasse, o governo argentino faria o mesmo (WINAND, 2010, p. 215). A proposta argentina de tornar-se um aliado extrabloco da Organização do Tratado do Atlântico Norte também inspirou desconfianças. Na ocasião, a diplomacia brasileira deu um ultimato ao país para que escolhesse entre o Mercosul e a Otan, resultando na escolha do bloco sul-americano (BANDEIRA, 2003, p. 529). Outro ponto de contenda foi a participação nas operações de paz da ONU. A Argentina manifestava interesse em participar indiscriminadamente das principais operações, pelos ganhos no

contato com outras forças armadas e por conferir às suas forças uma razão existencial. O Brasil, por sua vez, apontava que era preciso escolher com cautela, pois muitas delas detinham objetivos políticos e meios militares questionáveis (WINAND, 2010, p. 216).

As divergências diplomáticas não impediram os avanços na construção da confiança mútua. Durante a década de 1990, foram realizados alguns entendimentos militares entre Argentina, Brasil e os demais países do Cone Sul. Podemos citar, como exemplo, o Acordo sobre Controle da Área Marítima do Atlântico Sul, os Simpósios Anuais entre os Estados Maiores Conjuntos das Forças Armadas da América do Sul, e a partir de 1993, exercícios conjuntos entre as forças armadas (FLEMES, 2005, pp. 218-220).

O avanço que selou as contendas diplomáticas entre os países no campo da Segurança ocorreu em 1997. Como a cooperação entre as forças armadas dos dois países era significativa, observa-se um descompasso político quando comparada ao lento processo das negociações diplomáticas. Por isso, o plano da cooperação militar representou um fator de pressão para que Argentina e Brasil construíssem um mecanismo 2+2, entre ministros das Relações Exteriores e da Defesa, para a construção da confiança mútua na área de Segurança (WINAND, 2010, p. 223). No dia 1º de agosto de 1997, foi criada o Mecanismo de Itaipava com o intuito de suprir essa demanda.

Cabe destacar que, como nos anos 1970, houve a antecipação dos militares em lidar com a questão cooperativa, fator que foi capaz de pressionar a diplomacia para ações mais incisivas. Apesar das diferenças de contextos e de caráter das negociações nos dois períodos, pode-se observar papel semelhante dos atores militares em articular-se para produzir resultados na diplomacia. Na história das relações entre Argentina e Brasil, a experiência da cooperação nuclear permitiu o aprofundamento em outros

campos e os militares tiveram um papel importante, mesmo que não evidenciado, no procedimento das negociações.

A partir desses eventos, observa-se que o componente estratégico-militar possui papel significativo na cooperação entre os dois países, em especial, para garantir ênfase à face cooperativa das identidades recíprocas. Nesse sentido, pode-se levantar a hipótese de que a cooperação militar é capaz de produzir a sensação de que nenhuma das partes atingirá uma condição de preponderância em determinado campo. Essa percepção seria passível de abrir precedentes para o aprofundamento da confiança mútua na área de Defesa e Segurança Internacional.

A despeito do sentido atribuído ao processo, entende-se que houve câmbios nas identidades recíprocas. Principalmente, desde o fim dos anos 1970, com um processo de aproximação entre Argentina e Brasil. A cooperação no campo estratégico da energia nuclear e os contatos entre militares exerceram um papel importante no processo. O mecanismo estabelecido em 1997 representou o aprofundamento da cooperação nas duas gramáticas, militar e diplomática, gerando coordenação de posições e reduzindo as desconfianças remanescentes. Portanto, pode-se dizer que a face cooperativa das identidades recíprocas é devida, em boa medida, ao campo mais sensível da Segurança Internacional e da Defesa.

A IDENTIDADE DA COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA PARA ARGENTINA E BRASIL

Como exposto na seção anterior, as identidades recíprocas e as autoimagens de Argentina e Brasil alteraram-se significativamente ao longo dos últimos 30 anos. Tendo isso em vista, é importante analisar como caminha atualmente a percepção desses Estados que concerne à cooperação no campo da Segurança Internacional e da Defesa estratégica.

Hurrell defendeu que a compreensão da linguagem e dos discursos pelos quais as autoimagens interagem com as identidades é elemento central. Nesse sentido, os discursos ganham centralidade porque se apresentam como motivadores da ação, a primeira etapa do agir na política externa. Permitem que sejam observados os anúncios de perfis de atuação e as definições dos ideais de posição do país no mundo (FONSECA JR., 2006). Paralelamente, tendo como foco as identidades recíprocas, analisar o discurso é um método compreensível para visualizar as percepções mútuas dos Estados.

Considerando o exposto, na presente seção objetiva-se demonstrar a percepção desses países sobre a temática de cooperação estratégica considerando, principalmente, a relação entre sua autoimagem e a identidade recíproca, manifestas nos projetos de política externa e de Defesa.

POR UM CONCEITO DEFENSIVO: A IDENTIDADE DA COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA DA ARGENTINA

No início dos anos 2000, em um contexto de crise econômica, houve uma alteração na autoimagem Argentina e na interpretação que o país tinha sobre o mundo. Os governos de Fernando De La Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2002-2003) consistiram em momentos de transição identitária, podendo-se observar a inflexão no projeto de política externa com mais significância a partir da gestão de Néstor Kirchner (2003-2007). Dois são os fatores que podem explicar esse cenário. Primeiro, porque o governo De La Rúa deu seguimento aos projetos anteriores de Menem (BANDEIRA, 2003, pp. 600-601). Segundo, porque a insatisfação popular com os rumos da economia do país levou à deposição de De La Rúa (BANDEIRA, 2003, pp. 600-601).

A partir do governo Kirchner que podemos observar uma inflexão de autoimagem mais significativa. Em linhas gerais, a expectativa do Estado frente ao novo governante partia de algumas tendências que, de alguma forma, afetaram o rumo de suas orientações externas.

A pedra angular encontrava-se na ideia de que “relações carnavais” com os Estados Unidos não haviam garantido vantagens à Argentina. Ao aceitar-se o modelo liberal de inserção econômica e a concertarem-se posições bilaterais com os Estados Unidos e a Otan, não foram obtidas vantagens no momento da crise, pois os aliados isentaram-se de dar apoio ao país. Resultando dessa análise, havia a concepção de que os futuros governantes argentinos precisavam demonstrar assertividade frente ao cenário de incertezas emergentes, tanto pelo prisma político quanto pelo econômico. Às elites argentinas, essa concepção fazia-se importante para evitar que novas mudanças de cenário produzissem debilidade ao novo mandato presidencial.

Finalmente, há uma tendência derivada do aspecto pessoal do governante e sua equipe de governo. A formação política e a característica do período que gestou Kirchner produziram, mesmo que de forma simbólica, ideias e gestos reformistas próprios da esquerda peronista. Portanto, havia uma expectativa que remontava a períodos anteriores da história argentina (VADELL, 2006)⁷.

Nesse sentido, o projeto de política externa desenvolvido pelo governo Kirchner logrou distanciar-se do “realismo periférico” e defendeu o ideal de uma Argentina autônoma, com capacidade de decisão e discernimento sobre os rumos de sua inserção internacional. Nota-se, no projeto externo, a alteração nos eixos prioritários: do hemisférico/global para o regional. Buscou-se

7 Vadell explicita essas três tendências em seu texto.

devolver à Argentina o exercício pleno de sua soberania, respeitando as prioridades nacionais e desenvolvendo uma forma de se “pensar o mundo em argentino” (SIMONOFF, 2009). Em resumo, partiu-se da ideia de negação da política externa menemista, com o intuito de resgatar a autonomia de ação argentina no cenário internacional. Os temas centrais que perfizeram a agenda do governo podem ser resumidos em defesa dos direitos humanos, valorização do plano regional e defesa do direito internacional.

Essa leitura sobre como o projeto de política externa deveria orientar-se teve repercussões sobre as questões de Defesa. A existência de documentos anteriores como a *Ley de Defensa*, a *Ley de Seguridad Interior* e o *Libro Blanco de la Defensa* não traduziam, na visão de Kirchner e sua ministra da Defesa, Nilda Garré, uma política de Estado sobre a temática. Aos governantes, essa nova interpretação de mundo argentina demandava uma inflexão na forma de se pensar a Defesa, a partir da autoimagem que se gestava sobre o país. Nesse sentido, logrou-se a renovação do arcabouço jurídico-institucional com o intuito de produzir conceitos e orientações políticas com maior clareza e profundidade. O prisma da renovação e da transparência de objetivos políticos foi a tônica do discurso sobre Defesa. Especialmente, destacava-se a importância de haver um princípio político orientador de caráter “integral” e “defensivo”.

Como apontou Hurrell, o discurso e a linguagem utilizados para manifestar os entendimentos revelam alguns elementos intersubjetivos referentes às identidades. Por isso, para compreender se e como ocorreu a interação dessa autoimagem com as capacidades materiais e as interpretações de mundo ou se e como os conceitos discursivos manifestaram-se em políticas concretas, é preciso realizar duas considerações pontuais sobre o conteúdo e a audiência dos discursos.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os discursos políticos argentinos mencionavam a Defesa nacional como um *sistema*. Etimologicamente, aduz à existência de diversas unidades que se relacionam entre si. A consequência política é a necessidade de se pensar os fatores do sistema de forma simultânea, balizando suas atribuições e prioridades. Dentre esses fatores, o controle e a condução civil sobre as forças armadas, a educação militar, a indústria de Defesa, e a orientação política para a Defesa apresentam-se como centrais. Portanto, conceber a Defesa de forma “integral” significaria modernizar de forma conjunta e correlacionada todos esses setores⁸, garantindo uma racionalidade interna ao projeto.

Em segundo lugar, os discursos políticos expressam que a preocupação com a reordenação, racionalização e renovação do sistema de Defesa implicava a elaboração de um conceito estratégico cujo perfil não inspirasse desconfiças nos países limítrofes e na região. A despeito da existência do Livro Branco de 1999, o governo entendia que era preciso regulamentar e atualizar diversos aspectos frente ao novo cenário político internacional. Nas palavras da ministra Nilda Garré:

No marco descrito anteriormente impõe-se a necessidade de uma urgente modernização do sistema geral das forças armadas em seu interior. Por isso, o Poder Executivo da Nação impulsiona um processo de mudança institucional, amparo a uma estratégia militar de natureza

8 Nas palavras do presidente Kirchner: “Hemos dicho al asumir en materia de Defensa que actuaremos con un concepto integral de la defensa nacional, integrando la contribución de la acción de nuestras Fuerzas Armadas en pro del desarrollo, trabajando para su modernización e impulsando la investigación científico tecnológica en coordinación con otros organismos gubernamentales; para que sin apartarse de su actividad principal pueda contribuir al bienestar general de la población. Nuestra presencia activa en la Antártida y en zonas de prioridad estratégica, el trabajo en la preservación del medio ambiente, la imprescindible ayuda en casos de catástrofes naturales y sociales, son ejes del accionar en apoyo a la comunidad de la que surge y a la que se debe por entero” (KIRCHNER, 2003).

eminentemente 'defensiva', através da qual a Nação deve estruturar um sistema militar que, por um lado, esteja preparado para contribuir para a consolidação da paz e da segurança internacional, com ênfase especial ao âmbito regional; e, por outro lado, seja um instrumento armado que garanta a defesa da soberania territorial da República Argentina⁹. (GARRÉ, 2006)

Portanto, havia também a preocupação com uma racionalidade e orientação política externa que não inspirasse desconfiança nos países da região.

Em suma, os discursos políticos denotam a existência da busca de uma racionalidade à política de Defesa argentina para o plano interno e regional. Observamos que as ideias referentes ao campo destinam-se a duas audiências distintas e simultâneas. Esse apontamento inicial já nos diz muito sobre o movimento de construção identitária da cooperação estratégica para a Argentina. Principalmente sobre o espaço que a concepção de “confiança mútua” possui na confirmação dessa identidade.

Nos documentos que resultaram desse processo de renovação, a tônica da confiança mútua manifesta-se de forma bastante similar. O caráter “defensivo” aparece tanto no documento de 2006, a Regulamentação da Lei de Defesa (RLD), quanto no de 2010, o Livro Branco da Defesa (LBD).

Na RLD a Defesa parte de “agressões externas providas de Forças Armadas de outros Estados”, conforme a Resolução da Organização das Nações Unidas 3314/1974¹⁰. No concernente à cooperação estratégica, parte-se da premissa que é importante

9 Tradução nossa.

10 Segundo a Resolução: “Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in definition”.

impedir a confusão conceitual entre Defesa e Segurança e que, em última instância, é essencial que os governos garantam as orientações políticas e subordinem as forças armadas, ditando-lhe suas missões. Esse seria o pré-requisito fundacional para que fosse possível avançar na direção da modernização e atualização dos sistemas de Defesa, pois toda vez que a região “exibe-se diante dos olhos do mundo como um âmbito no qual o equilíbrio e o diálogo político democrático aparecem para seus integrantes como uma situação consolidada, há vantagens comparativas em relação a outras regiões” (Tradução nossa). Destaca-se, principalmente que:

O processo de racionalização e modernização institucional se assenta na necessidade de projetar, junto aos países vizinhos, um Sistema de Defesa Sub-regional que fomente e consolide a interdependência, a interoperabilidade entre seus integrantes, a confiança mútua e, assim, as condições políticas que assegurem a manutenção da paz futura (ARGENTINA, 2006) (Tradução nossa).

Já a atualização do LBD apresenta-se como a conclusão do ciclo de revitalização conceitual. Em linhas gerais, observa-se, com relativo grau de clareza, a orientação política para o uso da instrumentalidade do poder militar para a Argentina e a preocupação com a subordinação dos militares ao poder instituído. Podemos observar essa tendência na tônica do documento, desde a introdução e os comentários iniciais realizados pela Presidente, Cristina Fernandez Kirchner (2008-), pela ex-Ministra da Defesa, Nilda Garré (2005-2010), e pelo Ministro da Defesa à época, Arturo Antonio Puricelli (2010-2013).

Preocupa-se em demonstrar que a Defesa da Argentina sustenta um modelo defensivo, rechaçando, portanto, atitudes ofensivas de projeção de poder. Reforça que não incitará ações

militares a menos que seus interesses vitais sejam afetados. Cabe destacar que o Livro busca ressaltar certo grau de transparência para os vizinhos no concernente à concepção estratégica. É apontado que se adota um modelo cuja característica “[...] é inteiramente previsível em termos de concepção estratégica e cabalmente defensivo em termos de desenho”.

Há, paralelamente à concepção “defensiva”, o princípio de que a cooperação interestatal e o multilateralismo seriam instrumentos complementares à própria política de Defesa. Em última instância, observa-se uma dupla dimensão: “[...] *autônoma*, por um lado, e *cooperativa*, por outro. Isso implica que o desenho das forças e suas capacidades não ofensivas se vinculam e complementam com os compromissos multilaterais” (ARGENTINA, 2010, p. 43).

Nesse conceito cooperativo e autônomo, a Argentina demonstra particular peso para a construção da confiança e a atuação multilateral. Por isso, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) – e seu respectivo Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) – e as Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) ganham destaque.

No texto do Livro Branco, observa-se a exaltação da participação ativa do país na criação do CDS e seu papel para a consolidação do organismo, de forma coerente com o conceito *autônomo e cooperativo*:

Esto implica que su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas se vinculan y complementan con sus compromisos multilaterales. Con este espíritu, y en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Argentina participó de modo activo en el proceso de creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). (ARGENTINA, 2010, p. 44)

No documento, não há apenas menções à importância do órgão para a Argentina, mas também se demonstram, no decorrer do texto, alguns posicionamentos e propostas argentinas no âmbito do CDS – como, por exemplo, a proposta de uma medição padronizada de gastos com Defesa no âmbito da Unasul no Plano de Ação 2010-2011 do CDS (ARGENTINA, 2010, p. 103); e a proposta para os Procedimentos de Aplicação para Medidas de Confiança e Segurança do CDS, em 2010 (ARGENTINA, 2010, p. 103).

Nesse sentido, podemos dizer que a inflexão na política externa argentina durante o governo Kirchner coadunou com a orientação política imputada à Defesa no período. Apesar de os movimentos de cooperação estratégica da Argentina precederem a década de 2000, a orientação política destinada à Defesa no período resulta em convergência de objetivos com a diplomacia. A nova autoimagem argentina pode ter influenciado o campo da Defesa e a construção da identidade da cooperação estratégica.

Independentemente dos processos que interagiram para isso, pode-se considerar que identidade da cooperação estratégica para a Argentina possui um componente interno e outro externo. O primeiro representado pela vinculação entre sua própria política de Defesa à cooperação, pela busca do caráter “defensivo” e transparente. Em outras palavras, o próprio movimento de defesa da soberania argentina passa pela construção da confiança mútua com os vizinhos. O segundo parte da importância de se fortalecer a cooperação na região para a estabilidade e para os ganhos extras nos tabuleiros internacionais que uma América do Sul unida poderia oferecer. De outro modo, há um *deslocamento* da Defesa para o plano regional. Outro âmbito desse aspecto externo representa a importância que a participação nas missões de paz da ONU detém para o país.

Em suma, pode-se dizer que, durante os anos 2000, a cooperação estratégica adquiriu um caráter fundacional à política de Defesa da Argentina, atingindo contornos que transcendem a noção de cooperação como instrumento e avançam no processo de construção de uma identidade estratégica conjunta para a América do Sul. Paralelamente, a concepção de Defesa argentina é multifacetada, remetendo a um amplo controle civil sobre os militares pelo poder político instituído. Pressuposto que sustenta também a visão do país sobre estabilidade na cooperação estratégica.

ENTRE A VISÃO COMUM E O INSTRUMENTO: A IDENTIDADE DA COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA PARA O BRASIL

No Brasil, a existência de uma burocracia governamental com alto grau de institucionalização e burocratização, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), permite à política externa deter alguns elementos de continuidade na ação do país. Ainda assim, observam-se variações entre os governos, pelos estilos particulares de cada presidente e a capacidade de influência que tiveram nas determinações do MRE.

Na década de 2000, observou-se uma dessas inflexões. Nessa linha, alguns autores advogam que o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) aproximou-se em alguns aspectos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Podemos dizer que, em parte, isso se deveu a uma inflexão na visão de mundo brasileira sobre os reais ganhos que se poderia obter no processo de globalização a partir do segundo mandato. Emergia novamente a percepção de que o sistema internacional comportava normas injustas, desde que as negociações multilaterais da OMC beneficiaram mais às nações ricas, que não havia reciprocidade na abertura comercial das grandes potências, e que o paradigma neoliberal desencadeou em crises econômicas no mundo em

desenvolvimento (ALSINA JR., 2003, p. 56). Esse novo ceticismo com a globalização e a universalização dos princípios neoliberais manifestou-se no conceito de “globalização assimétrica”, elaborado por Cardoso (CERVO; BUENO, 2008, pp. 492-493).

Nesse sentido, durante a década de 2000, com o advento do governo Lula observou-se a continuidade nos temas, mas graus diferentes em sua ênfase e no modo de abordá-lo (CARDOSO; MIYAMOTO, 2012, pp. 44-45). Podemos dizer que autoimagem brasileira alterou-se em meados dos anos 2000, ainda no governo Cardoso, mas possibilitou resultados mais concretos no campo da política durante o governo Lula. Os principais traços dessa política externa, a partir do governo Lula, foram uma diplomacia ativa e altiva (CARDOSO; MIYAMOTO, 2012, pp. 44-45), o questionamento mais assertivo das normas da ordem internacional, a busca da diversificação de parcerias a aproximação dos países em desenvolvimento e, em especial, da América do Sul. Havia, portanto, um desejo de influenciar/contrabalancear a balança de poder mundial (CEPALUNI; VIGEVANI, 2011, pp. 135-138), ampliar a institucionalização dos mecanismos de cooperação sul-americanos, democratizar os mecanismos multilaterais¹¹.

No concernente às questões estratégicas, tal como a Argentina, o Brasil vivenciou um momento de atualizações de suas concepções estratégicas. Logrou-se mais espaço para a Defesa na agenda nacional e a ampliação do processo de institucionalização do Ministério da Defesa brasileiro¹². Por outro lado, os discursos

11 Cervo e Bueno (2008, p. 497) aponta que a diplomacia brasileira desenvolveu o conceito de multilateralismo da reciprocidade. Para eles, o conceito envolve dois pressupostos: “a existência de regras para compor o ordenamento internacional sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras a fim de garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros”.

12 Com a Lei Complementar 136/2010 estabeleceu-se a estrutura da política de Defesa brasileira e ocorreram mudanças institucionais no MD, como a criação da Secretaria de Produtos de Defesa e de Ciência e Tecnologia.

políticos durante essa renovação e os documentos publicados ilustram um espectro de certa maneira confuso na construção da identidade brasileira sobre a temática da cooperação estratégica.

A demanda por renovação da Política de Defesa brasileira estava na agenda do Brasil desde a criação do ministério da Defesa. Contudo, as renovações ocorreram somente em 2005, sob o governo Lula.

Os discursos políticos sobre a Defesa brasileira não apresentam uma linha condutora tão clara quanto na Argentina durante a gestão Kirchner. Há a convivência de noções diferentes e até certo ponto contraditórias. No tocante à América do Sul e à cooperação estratégica, o argumento da criação de uma identidade estratégica regional é a primeira tendência recorrente.

As menções mais significativas emergem em contextos externos da Reunião de Ministros da Defesa das Américas, em 2002, da I Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul, em 2003, da Conferência Especial de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2004, e durante o processo de negociação/criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano, entre 2004 e 2008. A preocupação brasileira com imposições conceituais vinculadas ao combate ao terrorismo e com a necessidade de se respeitar/incentivar noções regionais manifestava-se no início da década (QUINTÃO, 2002)¹³. Ao longo dos anos, defendeu-se que uma visão sub-regional não poderia ser entendida como oposta a uma visão hemisférica, mas complementar e necessária (ALENCAR, 2004)¹⁴. Em resumo, por essa visão, observa-se a formação de conceitos sul-americanos como um elemento importante para fazer face às intervenções externas.

13 Geraldo Magela da Cruz Quintão foi ministro da Defesa do Brasil entre 2000 e 2003.

14 José Alencar foi ministro da Defesa do Brasil entre 2004 e 2006.

Ao mesmo tempo, observa-se para audiências internas outra tendência de interpretação. Para essa visão, a América do Sul apresenta-se como um recurso de crescimento da influência brasileira e provedora de recursos para sua Defesa. Essa tendência mescla-se com a tentativa de garantir à temática de Defesa espaço relevante na agenda nacional. Por exemplo, em 2007, o então ministro da Defesa Waldir Pires manifestou a preocupação em ampliar a posição do Brasil no mundo a partir da América do Sul, pelo nível de cooperação no campo da Indústria de Defesa (PIRES, 2007)¹⁵. Em 2008, com o ministro Nelson Jobim, observamos essa tendência de que o Brasil deveria aumentar sua relevância na América do Sul e no mundo e, paralelamente, trazer a Defesa para a agenda nacional (JOBIM, 2008)¹⁶.

Podemos questionar que o Brasil, de forma diferente da Argentina, orienta o discurso político com focos diferentes para audiências diferentes. Emerge a hipótese de que, internamente, o discurso é de um Brasil grande, com crescente influência potencial no mundo e a cooperação estratégica teria seu papel nesse processo. Regionalmente, por outro lado, o discurso seria de construção de uma identidade estratégica sul-americana. Aqui há duas hipóteses a se considerar. Ou bem o grau de condução política das questões de Defesa no período ajude a explicar essa divergência ou, enfim, que não haja clareza de fato nas intenções regionais do país.

15 Nas palavras do ministro Waldir Pires (2006-2007): “Recusar ao Brasil a prática simplória de tornar-se uma nação meramente compradora e importadora de seus instrumentos de defesa. Articular-se com toda a América do Sul, na busca da plena cooperação, intensiva e irmã, para fortalecer os interesses econômicos e civis dos povos e mercados sul-americanos. Encerrar um ciclo de submissão; desenvolver a fase de diálogo paritário com o mundo, na linha da política externa que tão fortemente tem sido desenvolvida e implantada no governo do Presidente Lula e pela ação do Itamaraty” (PIRES, 2007).

16 Nas palavras do ministro Nelson Jobim (2007-2011): “O governo está conseguindo trazer a defesa nacional para a agenda nacional e não exclusivamente algo que estivesse lateral aos interesses do país. O país compreendeu isso. O Brasil constrói isso e nós vamos construir efetivamente a presença internacional do Brasil e sua perspectiva de ser um país de relevância na América do Sul e no mundo” (JOBIM, 2008).

Esse espectro difuso, que ora aponta para a importância do fortalecimento da cooperação e criação de uma identidade estratégica, ora aparece como instrumento para o Brasil e sua indústria de Defesa brasileira aparece também nos documentos brasileiros do período.

A partir de 2005, com a atualização da Política de Defesa Nacional, há outros indícios desses rumos da construção da identidade de cooperação estratégica para o Brasil. Na única seção dedicada exclusivamente aos temas regionais, a seção 3, “O ambiente regional e o entorno estratégico”, pela primeira vez, há a alteração do eixo estratégico da política de Defesa brasileira do Cone Sul para a Amazônia. Em outras palavras, o Brasil manifestava que não se preocupava com conflitos diretos com seus vizinhos e se concentraria em problemas que emanariam da região amazônica e na cooperação com esses países para evitar o transbordamento dos problemas internos desses mesmos países. O conceito de “entorno estratégico” ressalta essa mudança de visão. Diferentemente do texto da PDN de 1996, a América do Sul e os países da África Atlântica tornaram-se parte desse entorno brasileiro e ganharam relativa relevância na política de Defesa do país, embora não comparável ao grau de cooperação visado pela política de Defesa Argentina.

Nesse contexto, a cooperação e a integração é um mecanismo para ampliar a estabilidade regional e reduzir a sombra de conflitos. Estabilizando-se a América do Sul, impede-se que a criminalidade transnacional transborde as fronteiras de seus países. Tendo isso em vista, podemos apontar a estabilidade política dos países da região como uma das principais preocupações no documento brasileiro, como mostra a diretriz 3.4 do documento:

*A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte*¹⁷. (BRASIL, 2005)

O Brasil pontua os mecanismos para atingir a estabilidade visada. Para o país, o fortalecimento do processo de integração, pelo Mercosul, Comunidade Andina de Nações e a Comunidade Sul-Americana de Nações, o estreitamento do relacionamento com os países Amazônicos, a intensificação da cooperação e do comércio com os países africanos e a consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul seriam mecanismos para reduzir a possibilidade de conflitos no “entorno estratégico” brasileiro (BRASIL, 2005)¹⁸.

Nesse sentido, a cooperação e o estreitamento de laços emergem como um mecanismo de prevenção de conflitos. A noção de “confiança mútua” ausenta-se da PDN, sendo substituída pela ideia de cooperação para a estabilidade regional. Da mesma forma, observa-se a preocupação com a projeção do Brasil no sistema internacional. A construção de maior capacidade de Defesa e a cooperação em âmbito multilateral, em especial, nas operações de paz da ONU trariam esse resultado. O documento expressa que “para ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua participação em ações

17 Diretriz 3.4.

18 Diretriz 3.3.

humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais” (BRASIL, 2005)¹⁹.

Na Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, a cooperação estratégica aparece com um caráter diferente do apresentado na PDN. A END tinha o objetivo de apresentar estratégias pragmáticas relacionadas às três forças armadas para a consecução dos objetivos apresentados pela PDN. Contudo, há uma retração significativa no trato da questão regional.

Em todo o documento, há poucas menções sobre temática, nas Diretrizes 18 e 22. Na primeira, aponta-se que o Brasil estimulará a cooperação e integração na América do Sul, resultando em benefícios para a Defesa do país, na cooperação militar regional e na integração das bases industriais de materiais de Defesa. A tônica é que haverá cooperação nos três âmbitos, fortalecendo a unidade da região sem que haja intervenção externa (BRASIL, 2008, p. 17). Na segunda, trata-se da importância da cooperação regional para o desenvolvimento da indústria de Defesa brasileira. De certa forma, delega-se para a região parte dos custos da implementação de uma indústria de Defesa nacional, pois, ao se cooperar podem-se obter benefícios de forma conjunta. Segundo a END, “a consolidação da União de Nações Sul-Americanas poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala” (BRASIL, 2008, p. 18).

No mesmo sentido, o Conselho de Defesa Sul-Americano parece ganhar esse mesmo significado de estabilidade e instrumentalidade no documento. Entende-se apenas que ele “[...] criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região”

¹⁹ Diretriz 6.17.

(BRASIL, 2008, p. 17). Portanto, mais do que confiança mútua, a preocupação parece assentar-se na estabilização, revitalização das indústrias de Defesa e a não intervenção externa.

A partir das referências sobre cooperação estratégica nos dois documentos e no discurso político, a identidade desenvolvida pelo Brasil nesse período carece de um eixo delineador claro e preciso. De um lado, há a preocupação com a construção e fortalecimento da identidade estratégica da América do Sul e, por isso, é importante sua estabilidade. De outro, há a concepção de que a estabilidade e a integração do tabuleiro regional seria a condição *sine qua non* para equacionar ganhos no tabuleiro global. Nesse sentido, a despeito da confusão conceitual, a estabilidade – e não necessariamente a cooperação – pode ser considerada como fio condutor dessa identidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Duas características podem ser observadas nas relações entre a Argentina e o Brasil no campo da Defesa e da Segurança no início do século XXI. A primeira é que ambos os países passam a estabelecer medidas concretas que provocam afastamentos de eventuais conflitos mais acentuados. Tais medidas têm como origem desconfiças mútuas, como é o singular caso da Abacc. Beira ao truismo afirmar que a confiança mútua é patamar que pode ou não ser buscado por atores envolvidos em relações que se originam na desconfiança. A desconfiança é um impulso que caracteriza a cultura estratégica *recíproca* vigorante entre os dois países, mas promove, por outro lado, medidas que permitem superá-la.

Os dois países foram estabelecendo uma agenda com vários pontos em comum, a citar o Conselho Sul-Americano de Defesa, Indústria de Defesa, participação em Missões de Paz. Todavia a finalidade dos pontos acordados não se dirige aos mesmos

objetivos. Realçaram a relevância da Unasul, ainda que no início da década dos 2000 a Argentina tenha apontado predileção pelo projeto mercosulino, ao contrário do Brasil, que passa a sustentar uma outra amplitude de inserção internacional, almejando posições de maior destaque, tendo como *âncora* a Unasul. Enquanto a Argentina atribui peso relevante à Defesa regional, o Brasil esmera-se em atingir uma inserção em um patamar mundial e o peso da Defesa recai em seus próprios recursos. O resultado é um Brasil pouco integrativo, ao contrário da Argentina em que esta busca é mais visível. Dissonantes neste quesito, carecem de coincidências na identificação de ameaças comuns e externas à região. Fica adiada, por desdobramento, uma cultura estratégica *conjunta*. Assim, o movimento gerado pela desconfiança encontra seu limite na ultrapassagem da mútua referência.

Outra característica é que na área da Defesa e da Segurança Internacional é menos oscilante do que as relações externas do âmbito diplomático, atingindo um fluxo mais constante, ainda que em ritmo mais lento e cuidadoso.

A combinação entre o limite do resultado das desconfianças, a diferenciação dos propósitos de cada país e um ritmo menos oscilante produziu, até o momento, um *limbo dissonante*, situado entre o término da cultura estratégica *recíproca* e o eventual início de uma cultura estratégica *conjunta*.

REFERÊNCIAS

ACUÑA, C. *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.

ALENCAR, José. *Discurso do ministro da Defesa brasileiro durante a Conferência Especial de Segurança Hemisférica da OEA*. Brasil, 17/11/2004.

ALSINA JR, João Paulo Soares. “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003.

ARGENTINA. *Reglamentación de la Ley de Defensa*, Decreto no 727, 2006, [on-line] disponível em: <<http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/Decreto%20727.pdf>>, Acesso em: 20/8/2013.

ARGENTINA. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 2010, [on-line] disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-FeDeErratas.pdf>, Acesso em: 20/8/2013.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. UnB/IPRI, 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos da Tríplice Aliança ao Mercosul – Conflito e integração na América do Sul 1870-2003*. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*, Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005, [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 20/8/2013.

BRASIL. *Lei Complementar nº. 136, de 25 de agosto de 2010*, [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 20/8/2013.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*, Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008, [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 6/8/2013.

CAMILIÓN, Oscar. *Memórias Políticas: de Frondizi a Menem*, 1956-1996. Buenos Aires: Planeta, 1999.

CARDOSO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. *A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças*. Fundação Armando Álvares Penteado, 2012.

CEPALUNI, G.; VIGEVANI, T. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Ed. UNESP, 2011.

CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.

FLEMES, Daniel. “Notas Teóricas sobre a Formação de uma Comunidade de Segurança no Sul entre Argentina, Brasil e o Chile”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, jun 2005.

FONSECA JR., Gelson. “Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITEINFUS, R.; CASTRO, S. H. N. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e Política Externa*. Vol. 1, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GARRÉ, Nilda. *Discurso da ministra da Defesa ante os egressos das Escolas Superiores de Guerra das Forças Armadas*, Argentina, 07/12/2006.

HURRELL, Andrew. "Explaining the resurgence of regionalism in world politics". *Review of international Studies*, v. 21, n. 04, 1995.

JOBIM, Nelson. *Discurso do ministro da Defesa brasileiro*. Brasil, 8/2/2008.

KIRCHNER, Néstor. *Discurso do presidente por ocasião do Dia do Exército*. Argentina, 29/05/2003.

MÉRAND, Frédéric; VANDEMOORTELE, Antoine. "L'Europe dans la culture stratégique canadienne, 1949-2009". *Études internationales*, vol. 40, n° 2, 2009, p. 244.

MOTTA, Bárbara; SOARES, Samuel. "Argentina e Brasil: uma cultura estratégica conjunta em *adágio*". *Revista Latitud Sur*, Número 8, 2013. (no prelo).

OELSNER, Andrea. *International relations in Latin America: peace and security in the Southern Cone*. Routledge, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução da Assembleia Geral 3314, 1974*. [on-line] Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement>>, Acesso em 6/9/2011.

PIRES, Waldir. *Discurso de transmissão de cargo do ministro da Defesa brasileiro*. Brasil, 26/7/2007.

QUINTÃO, Geraldo. *Discurso do ministro da Defesa brasileiro durante a sessão plenária da V Conferência Ministerial de Defesa das Américas*. Brasil, 19/11/2002.

RUSSELL, Roberto & TOKATLIAN, Juan Gabriel. “O Lugar do Brasil na Política Externa da Argentina: a visão do outro”. *CEBRAP Novos Estudos*, n. 65, março de 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *La Defensa en la Política Exterior de Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 50/2009.

SIMONOFF, Alejandro. *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner*. CONfines, ago-dez/2009.

SPEKTOR, Mathias. “O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, vol. 1, 2002.

VADELL, Javier Alberto. “A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, 2006.

WENDT, Alexander. “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”. *International organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WINAND, Erica Cristina Alexandre. *Diplomacia e Defesa na Gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e Conjuntura na Análise das Relações com a Argentina*. Franca: Unesp, Tese (Doutorado), 2010.

LA POLÍTICA DE DEFENSA EN ARGENTINA: LECCIONES NACIONALES Y REGIONALES

Rut Diamint

Doutora em Relações Internacionais pela Universidad Autónoma de Barcelona, Mestre em Ciências Sociais pela FLACSO, PhD pelo King's College, London. Atualmente é Professora da Universidade Torcuato Di Tella, na Argentina, e investigadora do Conicet, além de Assessora do atual secretário-geral da ONU, em comissão especial de assuntos de desarmamento. É autora de diversos livros e capítulos que versam sobre integração e segurança regionais, paz, relações entre civis e militares, etc.



INTRODUCCIÓN

De todos los países de América Latina, Argentina es sin dudas el que hizo las revisiones más profundas y los cambios más notables para avanzar en el control civil democrático de las Fuerzas Armadas. Es el primero que sometió a la justicia a los responsables de la dictadura y uno de los pocos en los que se prohíbe claramente la intervención militar en la seguridad interna. Es, también, el país que dio más pasos en la tarea de hacer de la política de defensa una política pública decidida por el Poder Ejecutivo con aportes tanto del Congreso como de la comunidad académica. Y es, finalmente, el país latinoamericano en el que los militares menos intervienen en la toma de decisiones. Este camino, sin embargo, estuvo marcado por avances y retrocesos, levantamientos militares y la búsqueda, por parte de las Fuerzas Armadas, de nuevos espacios de autonomía. La institucionalización del sistema de defensa nacional está lejos de haberse consolidado.

La transición de Argentina a la democracia se fundó en la recuperación del sistema republicano. En los asuntos de la defensa ello se traducía en juridizar la relación cívico-militar. El sentido adquirido por nuestra democracia, su identidad, se apoyó en la noción de Estado de Derecho. La refundación de la nación dependía del imperio absoluto de la ley y la abolición de la impunidad. En Argentina, se desterró la arbitrariedad de las dictaduras, pero todavía queda pendiente el objetivo de institucionalizar el papel de las fuerzas armadas, es decir, neutralizar todos sus

espacios corporativos en pos de consolidar un irrecusable modelo profesional para las relaciones entre las autoridades civiles y los militares.

Por ello, un elemento central de la determinación de la política de defensa en los 30 años de democracia, fue el control democrático de los militares. A fin de entender la tesis de este trabajo, definimos al control civil de las Fuerzas Armadas como el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responde a una decisión de las autoridades civiles¹. Esto implica la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo a los valores democráticos a las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas del juego fijadas por ella. La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa, y conduce efectivamente a las Fuerzas Armadas, o sea, se institucionaliza la supremacía civil sobre las fuerzas armadas (FITCH, 1998, pp. 167-69 y SERRA, 2008, pp. 96-118).

Iniciaremos este capítulo con una breve reseña histórica de la situación de la política de defensa en Argentina. El segundo apartado se ocupa de las cuestiones militares en el período de transición a la democracia.

1 Alfred Stepan evalúa el control democrático de las fuerzas armadas en base a dos variables que miden la autonomía militar: primero, las prerrogativas institucionales de los militares que les permiten ejercer el poder y mantener privilegios y, en segundo lugar, la impugnación militar en respuesta a las iniciativas de control surgidas de los gobiernos civiles (STEPAN, 1988, pp. 93-98).

UN BREVE REPASO A LA HISTORIA

La institucionalización de la política de defensa comienza en el año 1943, cuando se crea el Consejo de Defensa Nacional en el que participarían el presidente y los ministros del Poder Ejecutivo, otorgando a la defensa, por primera vez, la categoría de política de estado. Sin embargo, no se constituyó efectivamente en un órgano de formulación de líneas políticas. En 1946 se crea el Ministerio de Defensa, que convive con el Ministerio de Ejército, el Ministerio de Marina y el Ministerio de Aeronáutica. Estas tres administraciones militares eran las que se ocupaban de las cuestiones de defensa y militares. El Ministerio de Defensa nace como una oficina de gestión menor, con poca incidencia en la planificación política.

Recién en 1948 se eliminan los ministerios militares y se atribuyen tareas de administración y programación al Ministerio de Defensa², aunque en realidad, sus funciones no pasaban de una mera negociación entre las demandas militares y las agencias del Poder Ejecutivo. La sede del Ministerio de Defensa, desde 1967 hasta 1997, era un edificio de menor rango que otras jurisdicciones nacionales. Comparando visualmente con las monumentales construcciones del Ejército y la Armada se reconocía dónde residía el poder en las cuestiones de defensa. En 1997 el Ministro de Defensa Jorge Domínguez trasladó las oficinas ministeriales a la sede de la comandancia del Ejército, el edificio Libertador, en un plan de jerarquizar las funciones ministeriales.

Desde su creación, el Ministerio de Defensa tuvo 35 ministros civiles y 4 ministros militares. Incluso, durante las dictaduras militares de 1966 todos los ministros fueron civiles, mientras que en la dictadura de 1976 hubo cuatro ministros militares y dos civiles. Bajo ninguna de las gestiones, el Ministerio de Defensa fue una

2 Ley de Ministerios 14.439, año 1958.

institución destacada en el conjunto de la administración nacional. Es probable que el común de la gente no supiera responder cual era, en su momento, el nombre del ministro de defensa a cargo. La accidentada tarea de consolidar la democracia y ejercer supremacía civil sobre los uniformados, colocó a los asuntos militares a un primer plano. Por cierto, la preocupación no era por el diseño de una estrategia defensiva, sino por el control de las fuerzas armadas.

Entre 1930 y 1983 la política argentina estuvo condicionada por la estructura militar con la peculiaridad que los únicos presidentes que en ese período completaron su mandato fueron dos generales: Juan José Justo (1932-1938) y Juan Domingo Perón (1946-1952).

Alain Rouquié, recuerda que algunos historiadores atribuyen el fenómeno de los golpes de Estado a la herencia de las guerras civiles del siglo XIX, atendiendo a una interpretación cultural de los legados de la colonización española. Otros análisis lo vinculan con las sociedades subdesarrolladas, que ante un proceso de modernización con estructuras sociales débiles recurren a los militares para encarar una transformación rápida. Rouquié considera que Argentina es un caso que se desvía de esta regla, ya que los militares son la expresión de la inestabilidad política, y no su causa (ROUQUIÉ, 1978, pp. 1-9).

Las fuerzas armadas fueron un factor de poder y protagonistas permanentes y decisivas de las contiendas políticas. Legitimaron un determinado orden político, que las clases dirigentes no pudieron defender ante las dinámicas de ampliación social. Las fuerzas armadas trascendieron el marco partidocrático para afirmar su rol de garantes de la Nación. En ese sentido, perdieron su capacidad de mediar sus intereses a través del Estado para erigirse en el Estado mismo.

La relación entre juego político y militares fue determinante en todo el siglo XX, y especialmente, tuvo un papel importante en el surgimiento del peronismo y en el posterior combate contra el peronismo. La intervención militar administrando la política nace en 1930 con el golpe contra el presidente Hipólito Yrigoyen, cuando las fuerzas armadas pasan de tener un papel de fiscalización de la política a tener que fijar las reglas del juego (POTASH, 1969, p. 42; ROCK, 1986, p. 215).

No obstante, es a partir de 1943 donde se puede hablar de un proyecto militar que tendría dos vertientes diferentes. Una, la que dio lugar al gobierno de Juan Domingo Perón, asume una posición ideológica cercana a los movimientos populistas de masas con metas desarrollistas. Otro, un modelo conservador y restrictivo que se agranda en la obstinación de desterrar al peronismo de la política argentina y que se alimenta de la Doctrina de Seguridad Nacional anticomunista, que será vencedor en los golpes de 1955, 1966 y 1976.

LAS TENSIONES DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

El modelo de transición propuesto por el presidente Raúl Alfonsín había sido explicitado en la campaña electoral de 1983, cuando recitaba el preámbulo de la Constitución en sus discursos. Alfonsín atribuía los recurrentes golpes militares a un largo proceso histórico de pérdida del sentido jurídico. Esta interpretación sentó un precedente, impuso una mirada sobre la historia, fijó una pauta de relacionamiento de todos gobiernos con las fuerzas armadas. La reconstrucción republicana moldeó el cariz de las decisiones relacionadas con los militares. Esa explicación basada en la ausencia de juridicidad es la que explica por qué la estrategia del gobierno fue impulsar juicios e imponer penas, es decir, juridizar la relación cívico-militar.

La condena a las juntas militares de la dictadura por violaciones a los derechos humanos impulsada por el gobierno de Alfonsín constituyó un hecho sin precedentes en América Latina, que contrastó fuertemente con las transiciones negociadas que, por aquellos mismos años, tenían lugar en Uruguay, Chile, Brasil, España, Portugal y Sudáfrica (ACUÑA y SMULOVITZ, 1995, pp. 50-57). Los juicios a las cúpulas militares constituyeron la decisión más arriesgada, valiente y costosa que un novel gobierno democrático podía enfrentar y, al mismo tiempo, fueron la marca de un proceso de regeneración del sistema político, al que ninguno de los gobernantes posteriores pudo escapar.

La política de derechos humanos del gobierno de Alfonsín fue el eje de las relaciones con las Fuerzas Armadas. La opinión pública quedó perturbada por el impacto que provocaron los datos develados por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), creada por el gobierno para investigar los crímenes de la dictadura. A diferencia de lo que ocurrió en otros países, el conocimiento de la verdad fue planteado como una condición necesaria, pero no suficiente, para la consolidación de la democracia. El combate a la impunidad era el primer escalón para converger en una nueva cultura política democrática.

Sin embargo, desde el inicio de esta etapa de ruptura, las decisiones del gobierno encontraron la resistencia corporativa de las instituciones castrenses. Las declaraciones del general Jorge Arguindegui, en aquel momento jefe del Ejército, son un claro ejemplo de la distancia entre la política del gobierno y la opinión de los militares: “Este es un Núremberg pero al revés, allí se juzgó a los derrotados, no a los vencedores”³. El tránsito a la nueva república estaría plagado de escollos.

3 “Abierto malestar militar contra el Gobierno radical”, Diario *Clarín*, Buenos Aires, marzo 27 de 1985, p. 5.

La idea de Alfonsín era que las Fuerzas Armadas, independientemente de quien fuere el presidente de turno, se subordinaran a la autoridad civil institucionalmente establecida. Para ello, contaba además con un creciente descontento entre las mismas filas militares por los errores de la dictadura y la derrota en la guerra de Malvinas. Ese movimiento de depuración, en los planes de Alfonsín, estaría encarnado por esos oficiales democráticos. Finalmente, una sociedad cansada de guerra, era un soporte que legitimaba las decisiones presidenciales, incluso en contra de las reacciones de algunos sectores militares que añoraban los tiempos de la Junta Militar.

La estrategia quizás hubiera sido factible si no se hubiera cuestionado desde el gobierno la legitimidad de la lucha contra la subversión. Los militares y sus aliados mantenían la versión de que existió una guerra contra grupos subversivos cuyo objetivo era la toma del poder y no admitían que se cuestionara la legitimidad de esas acciones que habían salvado al país de una dominación comunista (MCSHERRY, 1997, pp. 120-121).

El presidente logró cambiar el patrón recurrente de golpes militares, pero fue menos eficaz a la hora de manejar los numerosos problemas derivados tanto del control democrático de las Fuerzas Armadas como de la reconstrucción institucional y económica del país. La urgencia por establecer la subordinación de las Fuerzas Armadas, sumada a la ausencia de un plan integral de defensa, permitió que los militares generaran nuevas estrategias de preservación del poder, cuyo resultado fue el debilitamiento del gobierno democrático y la dilación de la resolución del conflicto cívico-militar.

El costo político del proceso judicial no fue calculado correctamente y generó una secuela penosa: los levantamientos militares contra el gobierno democrático, que llevaron a Alfonsín

a impulsar dos leyes – denominadas de Obediencia Debida y Punto Final – que impedían a la justicia avanzar en la cadena de responsabilidad y en el juzgamiento de los militares, de modo que sólo se confirmaron las condenas a los jefes máximos de la dictadura (ALFONSÍN, 2004, pp. 45-52). Los desbordes castrenses y sus intentos frustrados de golpe de Estado, junto con la inestabilidad económica generada por la obstrucción sistemática de los sindicatos a las reformas del gobierno radical, le impidieron a Alfonsín concretar muchos de sus objetivos.

Ello no quiere decir que, como resultado de la resistencia militar y los desaciertos del gobierno, las reformas hayan sido totalmente dejadas de lado. Se lograron, de hecho, algunos cambios importantes. El Ministerio de Defensa, a cargo de un político civil, fijó las directivas militares y el control del presupuesto, del salario y de la producción para la defensa. Se racionalizaron los gastos en defensa y se modificaron los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas mediante la transferencia de responsabilidades a un organismo civil, la Secretaría de Inteligencia de Estado (Side). Las empresas de las fuerzas armadas pasaron al Ministerio de Defensa. Estas medidas buscaban limitar la autonomía militar y hacer efectivo el control civil de las Fuerzas Armadas.

Pero la dimensión de la transformación que se debía realizar era inmensa. Alfonsín quiso establecer un claro sistema de defensa nacional que implicara la eliminación definitiva de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la adopción de objetivos profesionales en reemplazo de las motivaciones ideológicas. En abril de 1998 se promulgó la Ley de Defensa, que estableció claramente que la actividad de las Fuerzas Armadas se centraba en la defensa externa y limitaba categóricamente su participación en cuestiones internas. Esta ley marca una diferencia importante con otros países de la región pues prohíbe a los militares ocuparse de la seguridad pública. La ley fue votada por unanimidad y reflejó un amplio

consenso democrático entre los dos partidos mayoritarios – el radical y el justicialista. Los levantamientos militares retrasaron la reglamentación de su articulado, que recién se concretó 13 años después.

Alfonsín ganó las elecciones de 1983 recitando el preámbulo de la Constitución. Congregó a la población bajo la revalorización de los principios de la democracia. La dura realidad y sus propias limitaciones lo llevaron a que en el transcurso de su gestión abandonara varias de sus propuestas más valiosas. Dio el marco para fundar una nueva etapa de la democracia y para crear un patrón diferente de relaciones entre el poder político y las fuerzas armadas. A pesar de la importancia que ambas acciones tuvieron para recomponer a la sociedad argentina, dejó el gobierno sin los laureles que coronaran su gestión.

UN ESCENARIO DIFERENTE

Carlos Menem, quien asumió el poder en 1989, estaba igualmente convencido de la necesidad de reducir la autarquía militar y reforzar la conducción civil de la defensa. Se trataba, todavía, de una condición institucional básica para el funcionamiento de la democracia. Pero, a diferencia de Alfonsín, Menem no apeló a la juridicidad para limitar la autonomía militar, sino a un juego político que buscaba generar dependencia personal.

Menem buscó descomprimir la presión militar y otorgó el indulto a los jefes militares por medio de once decretos firmados en 1989 y 1990, que beneficiaron a 220 oficiales y 70 civiles, entre los que se encontraban, además de los principales responsables de las violaciones a los derechos humanos, los jefes de la Guerra de Malvinas y militares que se habían levantado contra el gobierno de Alfonsín, así como dirigentes de la organización guerrillera Montoneros. Aunque los crímenes de lesa humanidad son

imprescriptibles y no admiten ser amnistiados, como determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el presidente justificó los indultos en el artículo 99 inciso 5 de la Constitución Nacional. Su argumento consistía en reafirmar la necesidad de superar los odios y consolidar la reconstrucción nacional cerrando una etapa del pasado, para programar un modelo a futuro. Pero su consecuencia fue el quiebre del marco de juridicidad fundante de la democracia. Se avasalló el Poder Judicial, que había juzgado y condenado a los indultados, y se restableció una atmósfera de impunidad.

Menem nunca hizo explícita su voluntad de debilitar a las Fuerzas Armadas, sin embargo, su juego de poder demostraba que no temía los planteos corporativos de los militares. En este sentido, puso a las Fuerzas Armadas al mismo nivel de otras instituciones del Estado. Dejó de reconocer sus prerrogativas. Negoció con los oficiales que se mostraban más leales y de esta forma, rompió con las cadenas corporativas y las lealtades por promoción, lo cual contribuyó a debilitar a los militares. Su estilo negociador permitió aplacar algunas demandas y recomponer selectivamente aquellas funciones que eran útiles a los proyectos presidenciales. Negoció beneficios con las cúpulas a cambio de lealtad.

En 1996, después de cinco ministros de Defensa durante la gestión menemista, asumió Jorge Domínguez. Los dos primeros ministros, Ítalo Luder y Humberto Romero, tuvieron una agenda peronista tradicional, o sea, privilegiar relaciones corporativas con las fuerzas armadas. El tercero, Erman González, miró el tema defensa con ojos de economista y al mismo tiempo se mostró muy dócil a las demandas militares. El cuarto, Oscar Camilión, mantuvo antiguas alianzas con los uniformados. Se desempeñó en como Ministro de Relaciones Exteriores, durante la dictadura militar del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).

A diferencia de sus antecesores, Jorge Domínguez se propuso demostrar ejecutividad. Fue el ministro de Defensa peronista que más logros obtuvo durante su gestión. Poco tiempo después de asumir el cargo, y luego de siete años de indefiniciones, firmó el decreto 1116/96, donde se establecía un esbozo de política de defensa. Aunque no alcanzó para institucionalizar las políticas y redefinir el papel de las Fuerzas Armadas, al menos demostró que el Ministerio era algo más que un mediador entre el gobierno y los reclamos militares. Su estilo efectista y soberbio no molestó a las fuerzas, a quienes sedujo con la idea de construir un “Pentágono”, un edificio inteligente que agruparía al ministerio y a la conducción de las tres fuerzas, pero que nunca se concretó. No se puede decir que sus tres años de administración hayan sido brillantes, pero a diferencia de sus predecesores, este ministro intentó colocar una agenda de trabajo hacia futuro, dando por superado, de forma casi mágica, la deuda de los derechos humanos.

Durante el gobierno de Menem se anuló el servicio militar obligatorio aunque más que por un criterio de modernización del instrumento de defensa, se respondía al interés de captar el voto juvenil en las elecciones de 1995. Se intensificaron las misiones militares conjuntas con otros países, recogiendo la experiencia positiva de las misiones de paz. En la ex Yugoslavia o en Chipre los militares adquirirían un entrenamiento profesional y al mismo tiempo, se comprometían con la paz y los mecanismos democráticos, y eso mismo se trasladaba a las operaciones combinadas en la subregión. Asimismo, se creó la Junta Superior Logística, se aprobó la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y se trabajó, aunque sin éxito, en la preparación del Libro Blanco de la Defensa, que finalmente fue publicado en 1999.

No obstante, es necesario recordar que fue también durante la presidencia de Menem cuando surgieron casos de corrupción vinculados a la venta de armas a Ecuador – que alejó a Argentina de

Perú, uno de sus aliados tradicionales en la región – y a los turbios negocios de la Fuerza Aérea en los aeropuertos. Y fue también Menem quien desinstitucionalizó el procedimiento de toma de decisión en las cuestiones de defensa. El Ministerio nunca logró superar el personalismo con el cual el presidente resolvía los temas militares. Desde el punto de vista de la institucionalidad, tampoco estableció metas ni lineamientos integrales para el funcionamiento del sistema.

Menem perdió la batalla por su segunda reelección y dejó el gobierno en 1999, en medio de fuertes críticas desde distintos sectores de la sociedad y amenazado por juicios de corrupción. En el orden interno, cerró el ciclo de levantamientos militares que habían jaqueado los primeros años de democracia. Durante su gobierno, el jefe del Ejército, Martín Balza, formuló por primera vez una disculpa institucional por las acciones ilegales de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura, un discurso que contribuyó con la definición de una conducta militar diferente y sentó un precedente jurídico sobre los límites de la obediencia debida en las jerarquías de oficiales. No obstante, el mismo protagonismo asumido por Balza demuestra la falta de conducción integral del sistema de defensa. En suma, Menem dio un paso más en el largo camino de desmilitarización de la política, siguiendo algunas propuestas de su antecesor, pero con un estilo pragmático y mucho menos apegado al respeto de las normas jurídicas. Utilizó a las Fuerzas Armadas según las conveniencias de su proyecto político y las instaló en la escena internacional como garantes de la paz de la ONU. Abrió puertas para insertar a la Argentina en la comunidad de naciones democráticas, pero falló en la instauración de una política pública de defensa.

EL INFORTUNIO DE LA REPÚBLICA

Fernando de la Rúa asumió en 1999 y designó como ministro de Defensa a Ricardo López Murphy, un economista sin antecedentes en este campo. Pese a ellos, los oficiales rápidamente congeniaron con el ministro, cuyo principal objetivo era sanear las cuentas de las Fuerzas Armadas, concientizar la gestión de los recursos y detener los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos, especialmente aquellos que se iniciaban en países europeos. La idea de López Murphy era ordenar la situación para, después, encarar una modernización militar, aunque no llegó a formular una política de defensa.

Más allá de los planes, López Murphy renunció a conducir efectivamente a las Fuerzas Armadas. Dejó que ellas decidieran las nuevas misiones militares y ganaran autonomía. En el contexto de debilidad del gobierno, el jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni, reclamó a De la Rúa una mayor participación militar en los temas nacionales. En una arenga ante los oficiales, Brinzoni dijo: “Somos parte del poder del Estado y así nos sentimos. No queremos ser meros espectadores ante los problemas que afligen al país, por eso intentamos ser protagonistas y colaborar en las respuestas del Estado a tantas necesidades”⁴.

Un sistema republicano moderno no puede tolerar una demanda militar de esta naturaleza, que excede claramente las funciones de una institución dedicada a la defensa contra enemigos externos. Las Fuerzas Armadas no son parte del diseño político del país y no están facultadas para proponer alternativas. Estos oficiales no se pronunciaban acerca de cuestiones de seguridad nacional, sino de asuntos de política interna. El gobierno de De la Rúa, golpeado por la crisis, ya no tenía capacidad de reacción

4 GALLO, Daniel, “El Ejército pidió un lugar ante la crisis,” *La Nación*, 21 de noviembre de 2001, <<http://www.lanacion.com.ar/353084-el-ejercito-pidio-un-lugar-ante-la-tesis>>. Acceso: 25/8/2013.

ni los recursos políticos necesarios para encarrilar los desatinos militares.

El nuevo gobierno de Eduardo Duhalde enfrentaba un escenario caótico. Los desafíos de su gestión eran tantos que el presidente negoció con todos los sectores políticos una coalición amplia que dotara de sustentación política a su gobierno (DUHALDE, 2007, pp.133-168). En ese juego, llegó a un tácito acuerdo con las Fuerzas Armadas: el gobierno no intervendría en los asuntos militares si éstos no cuestionaban al poder civil. El ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, que sobrevivió de la gestión anterior estaba más preocupado por mantener una relación cordial con los oficiales que por conducir el sistema de defensa. En muchos aspectos, parecía que era Brinzoni quien ocupaba un Ministerio que, como en el pasado, sólo se encargaba de articular las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo.

Duhalde tuvo que conducir el país en un período de desmoronamiento político. Es entendible, por lo tanto, que decidiera no abrir otro frente de conflicto. Pero durante su administración las fuerzas armadas ganaron autonomía, recuperaron espacios corporativos y detuvieron el proceso de afianzar una política de defensa democrática. Más tarde, cuando había dejado la presidencia y comenzó a tener un papel en las relaciones externas gracias a su nombramiento como titular de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, expuso su pensamiento: “Desaparecidas las hipótesis de conflicto, algún día, quizá no sea el momento, deberá discutirse serenamente, no bajo la presión de acontecimientos como está sucediendo ahora con el miedo de la gente por la inseguridad y los secuestros. Se deberá redefinir el rol de las máximas fuerzas armadas del país”⁵. Por lo tanto, de haber

5 “Algún día se deberá debatir el rol de los militares”, *La Nación*, 20 de octubre de 2004, <<http://www.lanacion.com.ar/646537-duhalde-algun-dia-se-debera-debatir-el-rol-de-los-militares>>. Acceso: 21/8/2013.

continuado como presidente, es muy probable que Duhalde tirara por la borda los progresos en el control de las fuerzas armadas, otorgándoles la misión de intervenir nuevamente en asuntos internos y en el control de los ciudadanos.

RETOMANDO LA AGENDA DEMOCRÁTICA

Kirchner comenzó su gobierno, en mayo de 2003, con la cabal decisión de ganar rápidamente legitimidad pública y, al mismo tiempo, neutralizar las intenciones autonómicas de cualquier sector del Estado. Desde el inicio, además, demostró que tenía una posición clara respecto al tema militar pasando a retiro a 27 generales, 13 almirantes y 12 brigadieres, y también, que estaba dispuesto a llevar adelante la agenda de derechos humanos. El 24 de marzo de 2004, a 28 años del último golpe de Estado, el nuevo jefe del Ejército, Roberto Bendini, descolgó de las paredes del Colegio Militar los retratos de Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone, ex presidentes de la última dictadura y antiguos directores de la institución. Para hacerlo, Bendini tuvo que subirse una tarima y quitar personalmente los cuadros. Desmontó así, por orden del presidente y en una ceremonia transmitida por televisión, los símbolos del aberrante pasado autoritario. Se quebró una tradición castrense. Más tarde, Kirchner ordenó entregar la sede de la Escuela de Mecánica de la Armada (Esma) a los organismos defensores de los derechos humanos, allí donde había funcionado el mayor campo de concentración de la dictadura se erguiría un Museo de la Memoria y se albergaría el archivo de la represión ilegal.

En realidad, la cuestión militar no volvía al centro del debate político sólo por voluntad de Kirchner, sino también por la decisión del Poder Judicial. En marzo de 2001 se produce el primer cambio doctrinal que revoca esta situación. La demanda continua de los organismos de derechos humanos y el mayoritario apoyo de la

prensa a los juicios contra los militares, actuaron también como un incentivo para que el gobierno sostuviera el tema como uno de los ejes de su agenda política. En julio de 2006, la Corte Suprema anuló los indultos. Con estos avances se recuperaba, después de muchos años, la idea inicial, esbozada en el comienzo de la transición a la democracia, aplicar la juridicidad para resolver la cuestión militar.

Pero la claridad de los objetivos de Kirchner en el tema derechos humanos no se tradujo en una política de defensa nítida. El presidente designó a jefes militares cercanos a él, lo cual es incuestionable, pero los mantuvo en sus puestos pese a que recibieron serios cuestionamientos. El jefe del Ejército, Bendini, en su primera comunicación con sus oficiales describió su propio modelo de política militar, definición que no le corresponde y que en una democracia plena debería conducir a que las autoridades le aplicaran una firme sanción: la política militar es una decisión del poder político, del presidente y del ministro de Defensa, pero no de las Fuerzas Armadas.

El primer ministro de defensa de Kirchner, José Pampuro, tenía fama de ser un gran negociador, un hombre que armaba consensos. Supuestamente, eso permitiría que al mismo tiempo que se sustanciaban los juicios, el Ministro ofreciera alternativas profesionales a los oficiales. Su papel de negociador lo llevó a buscar puntos de encuentro entre la agenda presidencial y las demandas de su *constituency*. Inició un programa de debates sobre la defensa, intentando generar un consenso sobre la política del área a futuro, superadora de las antinomias aún presentes. Así surgió la propuesta de “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”. El proyecto culminaba con la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional.

Pampuro se destacó por desarrollar una activa agenda de cooperación regional que culminó con la constitución de una fuerza binacional argentino-chilena para misiones de paz, logro de

importancia para las relaciones bilaterales y que abrió perspectivas de cooperación con otras naciones. Además, se diseñaron algunas medidas que no llegaron a implementarse durante su gestión sino en la de su sucesora, como la reforma de la justicia militar, cambios en el sistema de educación de los oficiales y el traslado al ámbito civil del control del tráfico aéreo comercial.

Nilda Garré, que reemplazó a Pampuro al frente del Ministerio, cambió el eje del discurso, en base a un diagnóstico que coincide con la visión de algunos académicos y especialistas: los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983 no pudieron completar el proceso de conducción civil de defensa debido a la decisión de aplicar un enfoque delegativo de las funciones civiles a los militares. Esto impidió que se efectivizara la conducción de las Fuerzas Armadas desde la estructura ministerial y los poderes legislativo y judicial. En un discurso ante el Ministerio de Defensa de Uruguay, Garré reconoció la existencia de control civil, pero lo consideró deficitario: “Las sucesivas administraciones gubernamentales desde la recuperación de la democracia en 1983 limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones fuera acompañado por una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar” (GARRÉ, 2006, p. 66).

Partiendo de este diagnóstico, la ministra comenzó a aplicar una serie de iniciativas destinadas a demostrar que era el gobierno el que organizaba la política militar y conducía el sistema de defensa. El logro inicial fue la reglamentación de la Ley de Defensa, que se había sancionado en 1998 pero que nunca se habíaautado. Además, completó la reforma del Código de Justicia Militar: suprimió el fuero castrense y garantizó a los militares derechos básicos como la imparcialidad e independencia del juez, el derecho de defensa y la posibilidad de recurrir la sentencia. Por otro lado, algunas propuestas en marcha apuntan en la misma

dirección: la modernización de la educación en los institutos militares, la creación de un ámbito de pensamiento estratégico dentro del ministerio, la readecuación del equipamiento, el control ministerial de todos los gastos del área y una mayor equiparación de las mujeres en funciones operativas. Finalmente, el modelo económico desarrollado por Kirchner, de corte más industrialista, incluía la participación de los militares en la producción y los desarrollos tecnológicos conectados con instituciones del ámbito universitario.

A lo largo de su gestión se sucedieron las tensiones con los jefes militares. La ministra Garré no admitía autonomías ni desafíos. Pero no contaba con el pleno apoyo del presidente. Así, numerosas propuestas se trababan en las refriegas entre funcionarios y oficiales. Tras las elecciones de octubre de 2007, la nueva presidente, Cristina Kirchner, ratificó a Garré en el cargo de ministra de Defensa. Uno de los primeros objetivos era que se sustancien los juicios pendientes. Los primeros pasos no fueron exitosos, considerando el suicidio de un oficial antes de declarar y la fuga de otro. El sector afectado por los juicios seguía contando con un apoyo corporativo firme y activo.

El carácter dinámico y propositivo de la ministra Garré, sin embargo, no se institucionalizó. La presidente reubicó a Garré en un nuevo Ministerio de Seguridad y el nuevo ministro, Arturo Puricelli, dejó de lado el modelo de su antecesora para volver a una lógica corporativa. En los dos años y medio de gestión no hubo avances en la institucionalización de las políticas de defensa. Siguiendo los pasos de Garré fue designado en mayo de 2013, al frente del ministerio de Seguridad. En la cartera de defensa la Presidente escogió a Agustín Rossi, Diputado Nacional que estuvo al frente del bloque kirchnerista en la Cámara durante siete años y medio.

En el poco tiempo que Rossi lleva en defensa poco puede señalarse respecto a sus objetivos (este artículo es de agosto de 2013). Sin embargo dentro de los expertos del tema ha llamado la atención que el equipo del ministro es el mismo que lo acompañaba en la Cámara de Diputados. Ninguno de ellos tiene *expertise* y conocimientos sobre defensa. No augura, por lo tanto, que durante su gestión se institucionalice finalmente la conducción de la defensa.

¿UN FUTURO MEJOR?

El proceso de democratización argentino fue una lucha constante, con avances y retrocesos, en el cual los conflictos políticos internos posibilitaron la expansión del rol de los militares en la sociedad. En los últimos años, las Fuerzas Armadas no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, no habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni definir su propia misión, que no tenían derecho a ajustar su mandato a su propia interpretación de las reglas del gobierno. Allí residía el problema de las autoridades políticas: los civiles ya no convocaban a los militares golpeando la puerta de los cuarteles, pero tampoco los dirigían ejerciendo la supremacía conferida por la Constitución. En ese marco, la formulación de una política de defensa, que estaba en la agenda de gobierno, quedaba relegada tanto por las urgencias de la crisis como por la falta de consenso acerca del rol que debería cumplir el sistema de defensa.

El camino argentino apostó por una opción. En la tensión entre gobernabilidad y democracia, la senda elegida fue la profundización de la democracia y en muchas ocasiones esto minó la gobernabilidad. El sentido adquirido por la democracia en Argentina se apoyó desde el diseño inicial en la noción de Estado

de Derecho como sustento de su legitimidad. La política funcionó como articuladora entre los intereses sociales y los principios constitutivos de la nación. Sin embargo, ese peculiar proceso no alcanzó a institucionalizar el papel de las Fuerzas Armadas como instrumento regulado de las políticas de Estado. El peso del pasado no permitió pensar el futuro del instrumento de defensa. El Estado no garantizó el juzgamiento de los militares, lo cual impide pasar a una etapa distinta de las relaciones entre la sociedad y las Fuerzas Armadas.

¿Tiene importancia este recorrido histórico para la región? ¿Se aprovecha este ejemplo en otros países? Sin duda sí. La decisión de Brasil de crear un Consejo de Defensa en el marco del Unasur, la Unión Sudamericana de Naciones, ha obligado a fijar planes doctrinarios y de recursos de largo plazo en el campo de la defensa. En los planes de los ministros de Unasur está planteado la creación de un Colegio Sudamericano de Defensa. Ya está en funcionamiento el Instituto Sudamericano de Estudios Estratégicos con sede en la Argentina. Esto genera la expectativa de que, finalmente, la política de defensa alcance metas más institucionales y se convierta en una política de Estado en cada uno de los miembros de la Unión. Es difícil pensar que se pueda avanzar en la coordinación en un Consejo Sudamericano de Defensa si cada una de las naciones que lo integran no tiene capacidad de diseñar una política nacional. Como se señaló al inicio de este capítulo, Argentina es el país donde el control civil de los militares progresó más visiblemente y donde se fijaron más normativas para la conducción civil de la defensa. Y sin embargo, como queda reflejado en estas páginas, las deudas pendientes son considerables. En el resto de los socios, los retrasos son aún mayores.

En ese escenario, consecuentemente, no hay cabida para concordar en políticas de defensa regional. Una falla visible es la falta de inversión en recursos humanos y políticos para conducir

la defensa. Esto lleva también a que el Estado carezca de una propuesta eficaz para proveer seguridad a sus ciudadanos. El reflejo de esta carencia se manifiesta en el Instituto de Estudios Estratégicos de la Defensa. La mayoría de los países enviaron como expertos a militares. En algunos casos todavía la representación tiene un significado más deficiente pues se designaron los mismos agregados militares. Si este Instituto tenía la expectativa de ser un semillero de ideas para la refuncionalización y modernización de las fuerzas armadas, en el marco de un proyecto regional conjunto, la desidia de esos gobiernos da cuenta de la escasa relevancia atribuida a esa institución.

En la medida que los gobiernos no puedan formular políticas de defensa – y en numerosos casos no haya efectuado una revisión democrática del pasado autoritario –, están cediendo esa facultad a las propias fuerzas armadas. La eficacia de un organismo político que sirva tanto a la proyección de cada uno de sus miembros, así como al posicionamiento de la asociación en el sistema internacional, depende en gran medida de la estabilidad y gobernabilidad de sus partes. El recorrido por la historia argentina es un puntal para estudiar la viabilidad de que Unasur trascienda la mera retórica para constituirse en el representante de las democracias sudamericanas. Los treinta años de procesos de consolidación de sistemas de gobierno republicano reclaman que definitivamente se gobierne a los militares.

REFERENCIAS

ACUÑA, Carlos H. y SMULOVITZ, Catalina. “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional,” en ACUÑA, Carlos H. et al. *Juicio, castigo y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión, 1995, pp. 50-57.

AGÜERO, Felipe. *Militares, Civiles Y Democracia: La España Postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza, 1995, pp. 19-21.

ALFONSÍN, Raúl. *Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 45-52.

DUHALDE, Eduardo. *Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007, pp. 133-168.

FITCH, Sam. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998, 167-69;

GARRÉ, Nilda. *Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual*. Julio González Guyer, compilador, Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales, Montevideo, Uruguay: Ministerio de Defensa de Uruguay, PNUD, Universidad de la República, 2006, p. 66.

GUISSANI, Pablo, *¿Por qué, doctor Alfonsín?*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana-Planeta, 1987, p. 117.

KHON, Richard H. "How democracies control the military", *Journal of Democracy*, Vol. 8, Nº 4, 1997, pp. 140-153;

McSHERRY, Patrice. *Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina*, New York, NY: St. Martin's Press, 1997, pp. 120-121.

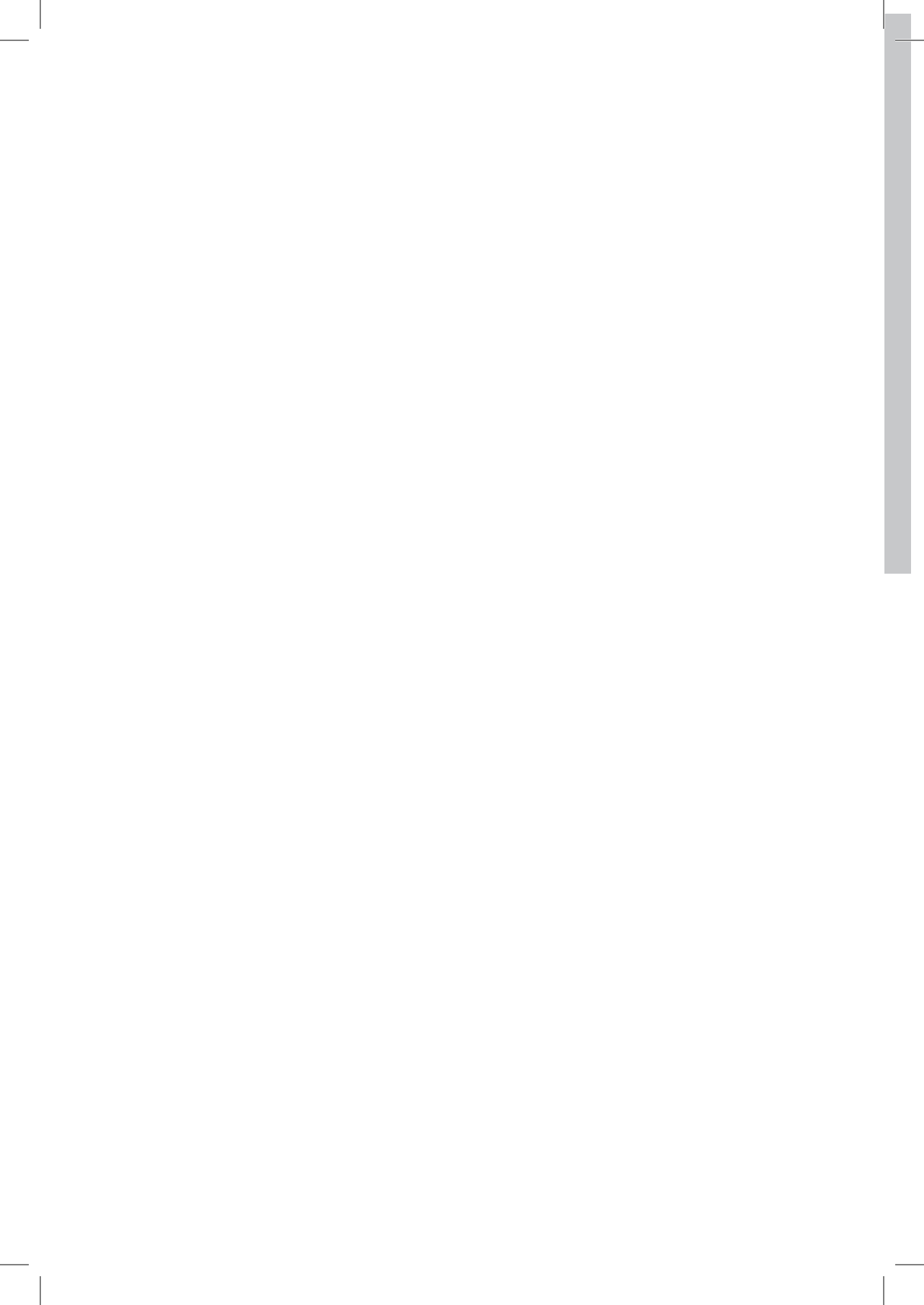
POTASH, Robert. *The army & politics in Argentina: 1928-1945 from Yrigoyen to Perón*, California: Stanford University Press, 1969, p. 42.

ROCK, David. *Argentina 1516-1982*, London: I. B. Tauris, 1986, p. 215.

ROUQUIÉ, Alain. *Pouvoir Militaire et société politique en République Argentine*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1978, pp. 1-9.

SERRA, Narcís. *La transición militar*, Barcelona, España: Debate, 2008, pp. 96-118.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1988, pp. 93-98; 67-68.



ENSINO MILITAR NO CONTEXTO DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Suzeley Kalil Mathias
Guilherme Paul Berdu

Suzeley Kalil Mathias é doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1999). Fez pós-doutorado na UNED-Instituto Universitário General Gutiérrez Mellado (Madri, 2008) com bolsa CAPES. É pesquisadora do CNPq (PQ 2), professora livre-docente (2006) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, na qual atua nos cursos de graduação e pós-graduação de História e de Relações Internacionais. Líder do Grupo de Estudos de Paz e Integração; e Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Pesquisa principalmente nos seguintes temas: forças armadas, defesa,

segurança internacional, estudos de gênero em segurança e defesa, relações internacionais na América do Sul e educação para a paz.

Guilherme Paul Berdu é membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes), pelo qual desenvolve o projeto de extensão Observatório de Política Exterior (OPEX), Brasil, Paraguai e Venezuela, desde 2011, o qual coordena também, desde 2012.

INTRODUÇÃO

O tema que foi proposto à análise, isto é, gênero e paz no Cone Sul, está na agenda dos novos temas dos estudos internacionais. Assim, no bojo das mudanças inesperadas do início dos anos 1990, que puseram fim ao mesmo tempo à Guerra Fria e ao socialismo real, foram propostas visões alternativas do fenômeno internacional. Foi nesse contexto que novos personagens entraram em cena, como gênero, e novas abordagens iluminaram-se, como as teorias feministas e de cultura da paz.

Passados vários lustros desde então, nem por isso se superaram paradigmas ou resolveram-se preconceitos. Ao contrário, parece que as análises das relações internacionais continuam carentes de solução epistemológica e até mesmo ontológica. Contribuição ínfima para tal debate foi a proposta do livro *Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas*, organizado por Suzeley Mathias (2009), cujo mérito está, repetindo a historiadora Rosemeri Moreira (2011), menos na crítica da visão dominante e mais no resgate do tema para o centro das preocupações analíticas.

Para não repetir, portanto, nem abordagem e nem tema, aqui se propõe outro caminho para analisar a construção da paz regional, que é a de lançar luz sobre as formações dos principais atores – instrumentos privilegiados – da segurança regional. Assim, as preocupações aqui se restringirão ao estudo da educação das Forças Armadas. Por se tratar de tema amplo e controverso,

optou-se por concentrar esforços sobre um aspecto particular da questão – a educação militar, em especial a brasileira.

A educação, mais precisamente o ensino, é um dos grandes mecanismos de inovação ideológica e de desenvolvimento da sociedade. Ou, dito de outro modo, a educação, em particular o ensino formal, é um dos mais importantes mecanismos para a introdução de valores nas sociedades. Por isso, defende-se aqui que a construção da democracia é um processo que passa pela renovação do ensino militar.

A educação, mormente o ensino formal, também é, nos dias de hoje, parte importante do mercado internacional, representando um artigo a ser consumido e trocado, pois deixou de ser um privilégio das elites – como o era quando assunto privativo da Igreja – ou bem fornecido exclusivamente pelo Estado, transformada que foi pela globalização capitalista¹. Tomado por esse aspecto, quiçá a educação militar, por se tratar de uma profissão exclusiva do Estado, seja imune ao processo de mercantilização conhecida em todas as esferas dos serviços públicos antes concentrados nas mãos dos Estados.

O objetivo neste texto é apresentar uma leitura da educação castrense à luz da Estratégia Nacional de Defesa (END), considerando a questão do ensino militar como estratégica para o aprofundamento do processo democrático no Brasil. Buscar-se-á também avaliar a regulação indicada frente às exigências dos organismos internacionais para educação, em particular o documento “Metas educativas para 2021”, da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI).

1 Conforme Ramirez Díaz (2008), que nos serve de inspiração, o processo de escolarização atual “[...] se desenvolve em um conjunto de instituições e aparatos vinculados entre si, constituindo assim um campo econômico relativamente autônomo, no qual é impossível para os Estados nacionais atuarem de maneira organizada. Os processos de ensino, antes confinados no aparato burocrático nacional, agora são compartilhados com organizações e empresas estrangeiras” (tradução nossa).

O segundo objetivo está relacionado com o lugar de destaque ocupado pelo tema nas preocupações dos organismos internacionais, considerando a educação, especialmente o ensino formal, como mecanismo privilegiado de promoção de desenvolvimento e bem-estar social. A pergunta que se procura responder é: dada a ênfase na educação como fator que alimenta a democracia, como é, se o é, visto o ensino militar pelos organismos internacionais que se ocupam com a educação de países latino-americanos?

Segundo determina a Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008), cabe ao governo, mormente ao Ministério da Defesa, romper o isolamento das Forças Armadas por meio do estímulo do debate de questões relacionadas à defesa no interior da sociedade civil². Uma das ações nesse sentido foi o estreitamento da relação entre instituições de ensino civis e militares. Pode-se dizer nesse aspecto que a END representa o coroamento de iniciativas de aproximação entre as escolas militares e universidades, como o foram e ainda são os editais da Capes Pró-Defesa (2005, 2013), Pró-Estratégia (2011) ou os Seminários realizados pelas escolas militares com participação de estudantes das humanidades oriundos de instituições de ensino superior que se iniciaram em 2004 em Congresso organizado pela Academia Militar das Agulhas Negras (Aman)³. Foi no interior de tais iniciativas que se desenvolveram programas de pós-graduação específicos em temas antes privativos das Forças Armadas, como estratégia e guerra⁴.

2 Conforme se pode ler na END (2008), é objetivo do governo “Promover maior integração e participação dos setores civis governamentais na discussão dos temas ligados à defesa, assim como a participação efetiva da sociedade brasileira, por intermédio do meio acadêmico e de institutos e entidades ligados aos assuntos estratégicos de defesa”.

3 Tal atividade, tratada no princípio como passageira, transformou-se em evento anual, constante do calendário das escolas superiores das três forças: Marinha (ECN), Exército (Aman), e Aeronáutica (AFA e Unifa), com sua décima versão em 2013, conforme notícia o sítio do Ministério da Defesa.

4 Vale lembrar que o termo estratégia deriva do grego *strategos*, que representa o condutor na Guerra e indica especificamente a arte e a gramática da e na Guerra. É este o sentido resgatado pelos

A primeira assertiva colocada baseia-se na leitura dos estudiosos dos processos de construção de regimes democráticos em sociedades que viveram regimes autoritários de forte conteúdo militar, como o caso brasileiro, que informam que reformas no ensino militar são essenciais para promover a necessária subordinação castrense às autoridades civis. Isso é comprovado por recente pesquisa desenvolvida pela Resdal – Red de Seguridad y Defensa de América Latina –, que compara a relação entre ensino militar e subordinação castrense à autoridade civil, apontando que há uma correlação direta entre reforma do ensino militar promovida pelos governos civis e subordinação castrense ao regime democrático, também porque se percebe a introjeção de princípios da democracia no interior do universo castrense⁵.

No que tange ao processo de mercantilização do ensino, justifica-se a sua presença nesta análise justamente para verificar não apenas o tamanho do mercado que a educação representa, especialmente a brasileira, mas principalmente avaliar o quanto foi reduzido o papel do Estado como garantidor de bens públicos. Nesse caso, o fornecimento de ensino para os militares, se incorporado pelo mercado, pode representar ao mesmo tempo um perigo para a democracia – o Estado, que se define pelo seu meio específico que é a força, estaria “privatizado” desde sua definição – e para o aprofundamento do regime, pois a entrada do ensino militar na lógica do mercado implicaria a redução da autonomia castrense. Esclareça-se desde já que se a análise proposta resultar neste paradoxo, ele mesmo não será objeto da leitura aqui empreendida.

Aspecto importante para atingir os objetivos indicados é compreender como o atual governo brasileiro vê não apenas

programas mencionados, fugindo da ampliação fácil e desabonadora que o tema, junto com o termo, ganhou nesses últimos lustros.

5 O estudo está condensado no e-book organizado por Hal Klepak (2012): *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*.

a educação militar, mas principalmente a educação no âmbito da defesa, articulando os três universos (ensino, treinamento e formação) que compõem a educação castrense, então, para a construção de valores democráticos em defesa.

Em resumo, buscar-se-á nos próximos parágrafos oferecer uma leitura das diferentes esferas sobre o ensino militar: da esfera interna, por meio da apreciação da Lei 12.705/2012 e do Decreto 7.274/2010, que objetiva regular uma política de ensino da defesa; da esfera nacional, considerando a END e a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB); da esfera internacional, debruçando-nos sobre o tratamento dado ao tema pela OEI.

LEI 12.705/2012: IMPLICAÇÕES E LIMITES

A Lei 12.705/2012 não representa grandes alterações na profissão das armas. Da mesma forma, a principal mudança que ela traz somente poderá ser avaliada, como estabelece a própria Lei, em um prazo de cinco anos. Tomou-se esta Lei como objeto porque se aventa a hipótese que a abertura da Aman às mulheres representa uma derrota para os setores militares refratários às novidades trazidas pelo governo civil, apontando que a educação castrense é estratégica para qualquer projeto de reforma das Forças Armadas. Parte-se, assim, da premissa que qualquer alteração no setor educacional militar pode ser vista como a criação de porosidade na autonomia gozada pelas Forças Armadas.

O primeiro conceito aqui utilizado é, pois, o de autonomia militar. Para decliná-lo, seguiram-se os passos de Max Weber (1984). Como exaustivamente trabalhado por este autor, o exercício da autoridade é resultado da equação entre mando e obediência. Também é o sociólogo alemão que ensina que a burocracia, por mais eficiente que seja, sempre imporá alguma resistência à autoridade política. Essa resistência, chamada corporativa, é desenvolvida

paralelamente à profissionalização administrativa. A autonomia é aqui entendida como o hiato entre o mando civil e a resistência militar. Não se trata, pois, de discutir ou não a legitimidade da relação de autoridade ou de quantificar a necessária subordinação militar – esta aqui entendida como premissa para a democracia –, mas verificar a extensão da autonomia militar.

Como é consenso entre os estudiosos das relações entre civis e militares, em especial quando o foco é a América Latina, o ensino militar é uma das variáveis essenciais para o estabelecimento da subordinação castrense ao comando civil. Isso é tão mais importante quando se conhece a dicotomia, muitas vezes transladada em tensão, que é própria da tradição política latino-americana, que existe entre as três Forças⁶.

Parafraseando Armstrong quando chegou à lua, a edição da Lei 12.705/2012, apresenta-se como um pequeno passo, mas de grande significado. Atentando para o discurso dos comandos militares dos últimos lustros, verificando a maneira como as medidas de igualdade de gênero foram introduzidas nas Forças Armadas e comparando com a forma de alternância dos ministros da Defesa, pode-se verificar que foram justamente as medidas que passaram despercebidas as que mais fizeram a autoridade civil avançar sobre a autonomia militar, reduzindo esta e, por isso, resultando em maior subordinação militar.

Assim, se a primeira Força a abrir as portas às mulheres foi a Marinha, apenas muito recentemente o corpo feminino passou a fazer parte de fato e de direito da Armada. E mesmo hoje, quando o Brasil conta com uma oficial superior, a contra-almirante médica Dalva Mendes, as mulheres estão longe de poder concorrer ao comando das Forças, pois as armas combatentes só lhes foram

6 Conforme explica Rut Diamint (2013), a condução civil da defesa é determinada por uma “combinação peculiar de atitudes”, entre as quais está “pautar a educação geral do oficial”.

abertas em 2003, com a entrada das primeiras mulheres na Academia da Força Aérea⁷.

A despeito de ter mulheres nos quartéis desde há pelo menos duas décadas, somente agora, com a determinação legal, haverá participação feminina na Força de terra nacional, pois exclusivamente cursando a Aman existe a possibilidade de ser oficial do Comando do Exército. Se desde 1992 às mulheres é garantido o direito de pertencer a esta Força, seu ingresso estava restrito aos Quadros complementares e auxiliares, razão pela qual apenas a médio prazo, pelo menos vinte anos, serão conhecidas as primeiras generais de Exército das armas combatentes.

Cabe, todavia, indicar que o Departamento de Ensino e Pesquisa (DEP) desta Força, da mesma forma que seu correlato na Armada, vem providenciando mecanismos para dificultar, porque não podem impedir, a escolha de armas combatentes, como o são a Infantaria ou a Navegação Submarina, pelas mulheres⁸.

Para os objetivos deste texto, se é importante destacar a medida de igualdade de gênero que está na Lei 12.705/2012, é a quase nenhuma publicidade que ela ganhou que justifica seu tratamento aqui. De fato, nada saiu na imprensa, apenas sendo lembrada a existência da Lei quando da promoção da médica Dalva Mendes a contra-almirante, o que aconteceu em março de 2013⁹. Assim, ao contrário do que sempre apontou o comportamento

7 Em 2009, a tenente Fabrícia Oliveira foi a primeira brasileira a pilotar um avião militar operacional e, embora na ocasião ela informasse que pretendia permanecer na carreira, em janeiro de 2013 ela se licenciou da Força Aérea para assumir uma vaga de auditora na Controladoria Geral da União, em Recife (PE).

8 Não há registro nos sítios da Armada ou do Exército sobre tais medidas. No entanto, essa informação foi exaustivamente repetida na reunião do Simpósio Temático Gênero e Família nas Instituições Militares, no interior do VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa, em Belém (PA), 07 de agosto de 2013.

9 O Gedes faz o seguimento da imprensa de inúmeros países da América do Sul a respeito da Política Exterior, de Defesa e assuntos relacionados às Forças Armadas de cada país. Na consulta aos informes brasileiros do período, nada se encontrou a respeito da Lei 12.705/12.

do Exército, colocando inúmeros impedimentos à incorporação feminina, quando ela aconteceu de fato, maculando o máximo refúgio da Força de terra representado pela Academia Militar das Agulhas Negras, nada foi dito¹⁰.

Acrescente-se que, como lembrado por Rut Diamint (2013), não é pela inclusão de mulheres em escolas militares que se promoverá os estudos civis da defesa ou ainda se reformará as Forças Armadas para atender à necessária, mas insuficiente subordinação destas ao governo civil que fortalece a democracia. Ao contrário, é pelo movimento inverso, isto é, pela inclusão de temas da defesa nas academias civis e a exigência de formação universitária e civil para o oficialato militar que se edificará uma cultura de paz e democracia nos países latino-americanos (informação verbal)¹¹.

A EDUCAÇÃO EM DEFESA COMO GENE DE UMA COMUNIDADE EPISTÊMICA

Caberia aqui uma extensa apresentação das diferenças entre a educação militar e a educação em defesa, bem como entre ensino militar para a defesa e ensino civil para a defesa. Todavia, pela abstração que envolve, mas principalmente para cumprir os objetivos deste trabalho, aqui se toca no tema de forma um tanto esquemática e sucinta. Enfatiza-se desde logo que são grandes e profundas as diferenças entre ensino militar e educação em defesa.

Sobre educação em defesa, defende-se que esta pode ser compreendida como composta por pelo menos três dimensões, às quais, por sua vez, constituem-se em várias esferas. Concentrando

10 Sobre a simbologia da Aman, veja Celso Castro (2000): *Entre Caxias e Osório: a criação do culto ao patrono do Exército brasileiro*.

11 Diamint, na Reunião Fuerzas Armadas y gobernabilidad democrática en América Latina, organizado por Augusto Varas sob os auspícios da Fundação Fiedrich Ebert em Santiago do Chile, no dia 16 de maio de 2013.

a preocupação sobre as dimensões, a primeira dimensão de defesa é entendida como parte de diretrizes de conhecimento para a cidadania, conforme é chamado nas resoluções governamentais de ensino. Neste caso, ela seria semelhante a um tema de disciplinas para o ensino em geral, semelhante ao que é a educação para o trânsito. Assim, por exemplo, da mesma forma que desde a pré-escola a criança é ensinada sobre a importância do respeito às regras de trânsito e como o tráfego atinge seu cotidiano, matéria esta que normalmente faz parte do conjunto das disciplinas que compõem os estudos sociais, também à criança seria disponibilizada informações sobre o que é e qual a importância da defesa. Neste caso, ter-se-ia a defesa como formação para a cidadania.

Uma segunda dimensão da formação para a defesa é representada pelo conhecimento das necessidades, limites e interesses do país. Ou, em outras palavras, da política e planejamento para a defesa em sentido amplo. Aqui o público-alvo dos estudos seria aqueles civis e militares motivados para a administração da defesa, ou mesmo da administração de políticas públicas com especialidade em defesa. Nesta dimensão, poder-se-ia desenvolver cursos em nível superior e de especialização para trabalhar junto às Forças, no Ministério da Defesa e em órgãos correlatos.

Por último, mas não menos importante, está a dimensão operacional. Nesse aspecto, a defesa constituiria um conteúdo específico a ser ensinado àqueles chamados a operarem a defesa. Talvez esta seja uma dimensão exclusiva dos soldados, fazendo parte de seu treinamento específico para o cumprimento de suas missões.

O desenvolvimento conjunto dessas dimensões, com a construção de canais específicos para a formação em defesa, constituiria o que já se chamou de *expertise* em defesa que,

alimentada, traduzir-se-ia em uma comunidade epistêmica de defesa, que é aqui pensada sempre em termos regionais, isto é, envolvendo a formação para a defesa nos países da região, que compartilhariam conteúdos e interesses. A formação para a defesa regional seria assim, ao mesmo tempo, mecanismo de redução das desconfianças e aproximação estratégica entre os vizinhos, e condicionante da cooperação em matéria de defesa no âmbito da Unasul, por exemplo.

EDUCAÇÃO NACIONAL E ENSINO MILITAR

A Constituição brasileira de 1988 determinou a universalização de oito anos de ensino para todos os brasileiros, bem como a responsabilidade do Estado em garantir acesso à escola e ao ensino de qualidade, o que seria estabelecido por legislação específica. Representando a pouca atenção política que ao tema é direcionada, o Congresso demorou quase dez anos para regulamentar a educação nacional. Apenas em 1996 é que se tornou público a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹².

Desde cedo criticada por seu excessivo detalhamento, a LDB Brasil (1996) pouco fala da educação militar, mencionando esta no Artigo 83, para informar que este não é um tema e terá legislação própria: “Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas *pelos sistemas de ensino*” (grifo nosso). Ademais, como se pode notar, garante aos militares seu próprio sistema de ensino, no plural.

A pouca ou nenhuma atenção ao ensino castrense, já com mais de dez anos do afastamento dos generais da Presidência da

12 Desde sua promulgação em 1996, a LDB vem sofrendo modificações. No entanto, nenhuma dessas emendas ou complementos tratou dos sistemas de ensino militar. A última alteração aqui considerada é a introduzida pela Lei 12.796, de 4/4/2013.

República, aponta para a negligência com que os civis tomam a relação entre Forças Armadas e democracia. Isso porque, como já muito defendido, a democracia exige valores democráticos, inclusive da burocracia fardada.

O ensino militar é dividido, como garante a LDB, em três sistemas, cada um regido por lei específica e sujeito às normas de cada Força Armada. Até 2010, cada sistema de ensino militar era regulamentado por meio de regimentos internos. No entanto, interpelado, o Judiciário entendeu que um sistema de ensino requer ser desenhado por meio de lei específica. Assim, cada sistema ganhou lei própria. As leis do Exército e da Marinha entraram em vigor ao mesmo tempo, em 09 de agosto de 2012, com a publicação das respectivas leis de Ensino do Exército (Lei 12.704/12) e de Ensino da Marinha (12.705/12), que se juntaram à Lei 12.464, de Ensino da Aeronáutica, promulgada em 2011.

Cada uma das Forças concentra-se na formação do profissional específico, que se inicia aos dezoito anos de idade, mesma época que o jovem civil deve escolher uma profissão de nível superior. Os sistemas de ensino militar, entretanto, abrangem todos os níveis. Por isso, um indivíduo pode ingressar desde o primeiro ciclo do ensino fundamental em uma escola militar, mais ou menos com seis anos de idade. Entretanto, justamente porque é no ensino superior que se estabelecem as carreiras, os sistemas de ensino militar concentram-se no ensino de nível médio e superior.

No caso do ensino obrigatório para todos os brasileiros, legalmente determinado para todos entre quatro e dezessete anos, abrangendo os níveis pré-escolar (até cinco anos idade), fundamental (dos seis aos catorze anos) e médio (quinze a dezessete anos), as Forças Armadas podem manter escolas, inclusive indicando que são exclusivas para a família militar, mas estas devem seguir as regras determinadas pela Lei 12.796/13,

considerando as diretrizes e programas para cada nível de ensino. Nesse caso, a incidência do ensino está no processo de socialização, muito mais presente e forte em crianças que em adultos. Em outras palavras, pode-se dizer que o indivíduo que frequenta escolas militares desde a tenra idade, não deverá passar pelo processo de desconstrução/reconstrução a que estará sujeito quando decide pela carreira castrense aos dezoito anos, no final do ensino médio, àquilo que Samuel Finer (1962) chamou de *mood*¹³.

Inexistem escolas militares que ofereçam educação pré-escolar e fundamental de primeiro ciclo (do 1º ao 5º ano ou dos seis aos dez anos de idade), mas as Forças mantêm doze colégios militares dedicados ao ensino fundamental de segundo ciclo (6º ao 9º ano ou dos onze aos catorze anos de idade) que também ofertam o ensino médio, somando mais três escolas preparatórias – Colégio Naval (Armada), Escola Preparatória de Cadetes (Exército) e Escola Preparatória de Cadetes do Ar (Força Aérea) –, responsáveis pelo conjunto do nível médio ou apenas pelo último de seus três anos¹⁴.

O sistema de ensino das Forças Armadas¹⁵ é particular às escolas de nível superior, compondo-se pela Escola Naval (Armada), Academia Militar das Agulhas Negras (Exército) e Academia da Força Aérea (Aeronáutica), cujo objetivo é a formação dos oficiais das Forças estrito senso, às quais se somam as duas escolas de engenharia, o Instituto Militar de Engenharia (IME) e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), ambos abertos também àqueles

13 Uma discussão interessante sobre a transformação do jovem em soldado desde uma perspectiva antropológica é feita por Piero Leirner (1997): *Meia-volta, volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar*.

14 Segundo determina a LDB (1996), no seu artigo 26, "Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos".

15 Informações detalhadas sobre o sistema de ensino militar brasileiro podem ser consultadas em Sérgio Aguilar (2011): *Brasil: Security and Defense education*.

que não seguirão carreira militar e que subordinam indiretamente as disciplinas oferecidas também ao Ministério da Educação de forma a garantir formação aos seus alunos que seja condizente com as exigências do mercado.

As três Forças mantêm ainda escolas de especialização e pós-graduação, todas elas respondendo ao determinado pela estrutura burocrática interna a cada Força, não existindo no Brasil uma instituição de ensino extensivo para o aprendizado das Forças em conjunto e destas com os civis. São basicamente as escolas que se dedicam aos estudos pós-graduados que nos últimos anos vêm buscando maior aproximação com os meios civis, bem como tentando seu reconhecimento pela Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –, responsável pela avaliação e classificação de cursos e, logo, de financiamentos para pesquisas pós-graduadas.

Repetindo o mencionado, cada Força mantém seu próprio sistema de ensino, cada um com uma lei específica que indica a equivalência ao grau universitário, com isso permitindo que um oficial militar possa seguir, se desejar, estudos pós-graduando em instituições civis, mas não há reciprocidade, isto é, um profissional com grau universitário civil não pode, se desejar, frequentar cursos nas escolas militares consideradas de pós-graduação. A equivalência de estudos universitários indica que, nas palavras de Aguilar (2011), no

[...] Exército, os formados na Academia Militar das Agulhas Negras (Aman) são diplomados em Ciências Militares. Na Marinha, os concludentes da Escola Naval (EN) são titulados bacharéis em Ciências Navais. Na FAB, os oficiais aviadores formados na Academia da Força Aérea (AFA) são diplomados bacharéis em Ciências Aeronáuticas com habilitação em Aviação Militar, os oficiais intendentes

bacharéis em Ciências da Administração com habilitação em Intendência da Aeronáutica e os oficiais de infantaria bacharéis em Ciências Militares com habilitação em Infantaria da Aeronáutica. Os oficiais formados no ITA [Instituto Tecnológico da Aeronáutica] e no IME [Instituto Militar de Engenharia]¹⁶ são diplomados de acordo com o curso de engenharia realizado.

No que se refere à reciprocidade de estudos, como já se disse, ela é uma via de mão única, isto é, não existe equiparação dos estudos civis aos militares em nível universitário ou pós-graduado e, portanto, o oficial militar não pode aproveitar nenhum curso feito no sistema civil para sua carreira. Da mesma forma, as universidades e programas de pós-graduação mantidos pelos sistemas de ensino das Forças estão vedados aos civis. Em contrapartida, quando no mundo civil, por ter equiparados seus estudos universitários, o oficial pode ser aceito em qualquer pós-graduação, seja ela profissional ou acadêmica, ao término da qual poderá desempenhar atividades de pesquisa e de docência na área escolhida.

Os cursos oferecidos no IME e no ITA possuem alguma diferença com os estritamente militares justamente porque em ambas as instituições, desde há muito, buscou-se uma interação maior com o sistema civil de educação, pois os profissionais de engenharia, em todos os seus ramos, não apenas trabalham em conjunto com seus congêneres civis, mas muitas vezes são chamados a atuar em lugar de civis.

16 O Instituto Militar de Engenharia (IME) foi a primeira escola a instalar-se no Brasil, sendo a primeira de engenharia das Américas, datando de 1792. Até o início do século XX, o instituto formava indistintamente civis e militares. A exclusividade para formação de engenheiros militares estabeleceu-se no final dos anos 1920, como resultado da Missão Francesa. A partir de 1964, o IME voltou a admitir civis em seus quadros que, desde 1995, quando formados, se não engajados na Força, são oficiais da reserva do Exército. Destaque-se que a Engenharia Militar constitui um Quadro e não uma Arma da força de terra brasileira.

Destaque-se, em particular no caso do ITA, o esforço de seus fundadores, especificamente os empreendidos pelo Marechal Casimiro Montenegro Filho¹⁷, que criou uma escola híbrida, nos moldes do Massachusetts Institute of Technology (MIT) norte-americano, objetivando a formação de bons profissionais e o desenvolvimento científico independentemente dos profissionais atuarem na esfera civil ou na militar¹⁸. Considerando que o ITA foi fundado em 1954, o pioneirismo chega a espantar, pois até hoje ele pode ser considerado um exemplo avançado de formação, comum a civis e militares¹⁹.

No referente à pós-graduação, até muito recentemente, quiçá por desdenharem da qualidade do processo de avaliação internacional das instituições de ensino e pesquisa civis, existia quase nenhum interesse por parte dos militares em qualificarem suas instituições pelos critérios da Capes, o que hoje não parece ser o caso, levando instituições tradicionais como a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme) a buscarem formação para seus oficiais e incluindo em seu corpo docente doutores civis. Esta é a única porosidade que se percebe até o momento nos sistemas de ensino militar relativamente ao civil.

17 Excelente biografia do Marechal foi feita por Fernando Moraes (2006): *Montenegro: as aventuras do marechal que fez uma revolução nos céus do Brasil*.

18 Trabalhou-se especificamente sobre a indústria de defesa e o uso comum de equipamentos com finalidade bélica e civil em Suzeley Mathias e Eduardo Cruz (2009): *Defense and Regional Integrations: The Case of The Brazilian Weapon Industry*.

19 A educação militar como variável estratégica na consolidação da democracia e como vetor da cooperação em defesa tem sido foco de pesquisa há pelo menos um lustro, motivando a realização de extenso estudo do caso espanhol, além de explorar os sistemas regionais. Por isso mesmo, estamos convencidos que o ITA representa o melhor exemplo para promover a integração entre civis e militares, reduzindo a autonomia destes, a introjeção de valores democráticos e a maior integração regional. A respeito, confira Suzeley Mathias (2009): *Apontamentos à análise da reforma militar na transição espanhola*.

ENSINO MILITAR E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA: INICIATIVAS PARA A COOPERAÇÃO

Pode-se dizer que a ideia que culminou na Estratégia Nacional de Defesa (END), localiza-se na busca por maior aproximação com a sociedade civil como mecanismo de vencer a autonomia das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que buscava preparar os civis para o exercício da autoridade necessária à subordinação castrense pedida pelo regime democrático. Seu início efetivo está no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), com ações sequentes iniciadas com a Lei 9.140/1995, conhecida como Lei dos Desaparecidos, depois pela criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden) do Conselho de Governo, por meio do Decreto 1895/1996, pela redação do documento Política de Defesa Nacional, dirigido e organizado pelo ministro general Alberto Cardoso e, finalmente, pela criação do Ministério da Defesa, por meio da Lei Complementar 97/1999. Compartilha-se aqui a visão defendida por Alexandre Fuccile (2006).

Considerando como processo de construção de um novo relacionamento entre o governo e as Forças Armadas, na qual se estabelece maior subordinação e, conseqüentemente, menor autonomia castrense, o espaço de tempo entre as ações acima descritas comprova, ao mesmo tempo, o baixo interesse da sociedade pela defesa, e a força representada pelos militares em atuar no universo da política nacional. Por isso, foram mais de dez anos entre o primeiro documento de defesa e a edição legal da END.

Quiçá por necessidade ou mesmo por incompetência civil *vis-à-vis* o poder militar, ao longo não apenas dos últimos dois governos civis, que se segue até o presente (2013), mas incluindo desde a abolição da vigência do AI-5 (1979), marco do início da transição do governo burocrático autoritário no Brasil, temos

mais de duas gerações de permanência de barreiras entre educação militar e educação civil.

A educação para a defesa ou, o que seria muito mais específico, a criação de uma comunidade epistêmica de defesa, especializada justamente na elaboração competente de diretrizes para a prática da política de defesa – objetivo maior da END –, não faz parte dos chamados eixos estruturantes da END e, por conseguinte, também não o são de suas diretrizes.

O primeiro eixo é aquele que determina a organização das Forças Armadas no cumprimento de seus deveres constitucionais. Incluem-se nele as hipóteses de emprego, a operacionalidade de cada Força e delas em conjunto, e a “evolução tecnológica” necessária. A indústria de material de defesa e sua relação com a capacidade produtiva nacional compõem o segundo eixo estruturante. Por último, a composição dos efetivos militares, compreendido nesta o Serviço Militar Obrigatório, constitui o terceiro eixo da END.

De acordo com o Decreto-Lei 6703/2008, da END (2008), para vigorarem, esses três eixos desdobram-se em 23 diretrizes, apenas a sétima fazendo alusão à formação para a defesa: “As iniciativas destinadas a formar quadros de especialistas civis em defesa permitirão, no futuro, aumentar a presença de civis em postos dirigentes no Ministério da Defesa”. Nesta mesma diretriz, está indicado que:

A Marinha, o Exército e a Aeronáutica disporão, singularmente, de um Comandante, nomeado pelo Presidente da República e indicado pelo Ministro da Defesa. O Comandante de Força, no âmbito das suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da sua Força, formulará a sua política e doutrina e preparará seus órgãos operativos e de apoio para o cumprimento da destinação constitucional. (grifo nosso).

Pela simples leitura dessas duas partes da mesma diretriz, especialmente daquela grifada, verifica-se que a autoridade civil não tem preocupação clara na formação de civis para a defesa e menos ainda transige na autoridade das Forças de definirem autonomamente sua leitura da END e a formação para o cumprimento de suas missões.

Mais à frente, na diretriz 23, o governo toca no tema da educação militar. No entanto, menos para dar-lhe um formato condizente com a própria END (2008) ou para indicar a importância da educação de civis para a defesa, e mais para justificar a permanência do serviço militar obrigatório²⁰. Apesar da extensão, entende-se como valiosa a citação integral:

No futuro, convirá que os que forem desobrigados da prestação do serviço militar obrigatório sejam incentivados a prestar um serviço civil, de preferência em região do País diferente da região das quais se originam. Prestariam o serviço de acordo com a natureza de sua instrução preexistente, além de receber instrução nova. O serviço seria, portanto, ao mesmo tempo oportunidade de aprendizagem, expressão de solidariedade e instrumento de unidade nacional. Os que o prestassem receberiam treinamento militar básico que embasasse eventual mobilização futura. E passariam a compor força de reserva mobilizável.

Devem as escolas de formação de oficiais das três Forças continuar a atrair candidatos de todas as classes sociais. É ótimo que número cada vez maior deles provenha da classe trabalhadora. É necessário, porém, que os efetivos

20 Competente trabalho de análise do Serviço Militar Obrigatório é feita por Paulo Kuhlmann (2001), em: *O serviço militar, democracia e defesa nacional: razões da permanência do modelo de recrutamento no Brasil*.

das Forças Armadas sejam formados por cidadãos oriundos de todas as classes sociais. Essa é uma das razões pelas quais a valorização da carreira, inclusive em termos remuneratórios, representa exigência de segurança nacional.

Já ao final do documento, depois de apresentar como cada uma das três Forças devem incorporar, ensinar e operacionalizar a END (2008), informa-se que uma das medidas para reduzir o possível conflito entre recrutamento universal e profissional, como também de garantir acesso às academias militares e, portanto, ao oficialato de todas as Forças, por parte de todas as classes sociais, em especial aos “filhos de trabalhadores”, impõem-se duas condições: 1) “[...] a carreira militar [deve ser] remunerada com vencimentos competitivos como outras valorizadas carreiras do Estado [...]”; 2) necessário, “[...] é que a Nação abrace a causa da defesa e nela identifique requisito para o engrandecimento do povo brasileiro [...]”.

Objetivando atingir o segundo requisito, a END (2008) afirma o que foi mencionado no início deste texto, ou seja, que o “[...] interesse estratégico do Estado é a formação de especialistas civis em assuntos de defesa. *No intuito de formá-los, o Governo Federal deve apoiar, nas universidades, um amplo espectro de programas e de cursos que versem sobre a defesa* (grifo nosso)”. Pode-se classificar entre estas iniciativas os editais Pró-Defesa (2005 e 2013) e Pró-Estratégia (2011).

Vale lembrar que os Programas em nível de pós-graduação, bem como as pesquisas financiadas no âmbito dos citados editais – com exceção do aprovado em 2006 como a área de “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, no interior do Programa Interinstitucional (Unesp/Unicamp/PUCSP) em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” – envolviam instituições civis e militares,

alguns inclusive beirando a ilegalidade (porque estabeleciam critérios que privilegiavam o ingresso de oficiais militares), o que redundou na exigência explícita de participação de instituições castrenses no Edital Pró-Defesa 2013.

Ademais, pode-se aventar que a aprovação pela Capes de três programas mantidos por escolas militares na área de Ciência Política e Relações Internacionais no Aplicativo para Proposta de Curso Novo 2013 (APCN), teve justamente nos Programas acima indicados seu celeiro. Corrobora esta assertiva o fato de nenhum projeto na área de defesa ter sido aprovado como reposta ao Edital nº 15/2008 – MCT/CNPq/FNDCT/Capes/Fapemig/Faperj/Fapesp (CNPq, 2008), que criou diversos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, e que indicava a Defesa Nacional como área de prioridade estratégica.

Pelos motivos elencados acima, parece exagerado o louvor que faz Carlos Wellington de Almeida (2010) quanto à determinação da END no referente ao estreitamento das relações entre civis e militares especialmente no âmbito da defesa. Almeida observa que a

[...] ideia, muito clara na atual Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), é de romper com o isolamento das forças armadas e da defesa nacional como um todo, através da socialização do debate. Entre as mais importantes inovações, ressalta a atribuição aos órgãos da defesa nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil.

Como se buscou discutir, particularmente pela falta de exercício da autoridade civil, somada à ausência de vontade política do governo, pouco se fez e continua a se fazer para reduzir a autonomia militar. Se o legislador às vezes tentou criar espaços de envolvimento civil em temas mais gerais da defesa ou mais

específicos das Forças Armadas, como pode inspirar a END, não houve o preenchimento, mormente pela academia, desses vazios. Como sabem os especialistas em assuntos militares, o soldado é formado para não permitir a existência de espaços que possam ser ocupados. Na política, como na guerra, a regra de ouro é fazer antes que o inimigo o faça.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E ENSINO MILITAR

Conforme a introdução, outro objetivo deste trabalho é verificar se e como o ensino militar é tratado no documento *Metas educativas para 2021*, da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) (2010). A escolha não foi aleatória, mas resulta da análise da importância deste documento para os países envolvidos revelada no próprio documento, que também informa sobre sua ambição e necessidade de realizar-se no período acordado. A escolha do organismo deve-se ao espaço de cooperação que constitui a Cúpula Ibero-Americana, sob a tutela da OEI, que segundo Ramírez Díaz (2012) possibilita acordos entre governos de filiação distinta e mesmo que tais acordos visem atender a um eixo de interesses dos governos que as promovem, o órgão não carrega a visão de imperialismo e colonização devido à ausência dos EUA.

A própria OEI (1957) ressalta a importância da educação como mecanismo transformador para a construção da paz em seu estatuto de 1957, que define como fins e objetivos: “[...] fortalecer a integração, a solidariedade e a paz entre os povos ibero-americanos através da educação, ciência, tecnologia e cultura” (tradução nossa).

Compartilha-se aqui da visão de Ramírez Díaz (2012), de que o Congresso Metas Educativas (CME) representa a rede pela qual se difunde uma agenda global para a educação perante a configuração de um mercado mundial de serviços educativos, além de informar sobre os mecanismos aplicados à construção de um espaço de

comercialização da educação superior com base nos problemas da América Latina em um ambiente de intercâmbio acadêmico e que graças à OEI foi possível estabelecer os interesses nacionais através da integração.

Em primeiro lugar, ressalta-se a extensão do documento. São quase trezentas páginas nas quais se reproduzem discursos, declinam-se diagnósticos, apontam-se prognósticos e firmam-se compromissos de cooperação técnica na formulação, gestão e avaliação das políticas implementadas. Em comum entre as várias formas discursivas está a explícita necessidade de buscar o cumprimento das metas acordadas, embora seja sempre lembrada a ambição nelas contida, como se observa nos primeiros parágrafos do documento da OEI (2010): “No dia 18 de maio de 2008, em El Salvador, os ministros de educação dos países ibero-americanos tomaram uma decisão histórica: impulsionar o projeto ‘Metas Educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos bicentenários’”. Seus objetivos eram enormemente ambiciosos: “[...] melhorar a qualidade e a equidade na educação para fazer frente à pobreza e à desigualdade [...]”.

A ambição está também na abrangência do documento, pois foi assinado pelo conjunto dos vinte e três países, número que inclui o protetorado estadunidense de Porto Rico, cujas metas devem ser atingidas em onze anos por países muito diferentes em termos de desenvolvimento – a Espanha, por exemplo, ocupa a 23ª posição no IDH mundial, enquanto a Guiné Equatorial está na 136ª posição no IDH, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em 2013 –, de percepção da corrupção – o Chile está na 20ª posição, enquanto o Equador está na 133ª, de acordo com o estudo da Transparência Internacional feito em 2012 – que pode funcionar como mecanismo de estudo da cultura política, de crescimento econômico e de participação financeira internacional.

Em um contexto de ofensiva neoliberal nos diversos setores das políticas públicas na América Latina, em que prevalece o interesse político e econômico de inúmeros atores que visam fortalecer o mercado mundial, a avaliação, ainda que parcial e ligeira deste prolixo e importante documento, indica que os países ibero-americanos estão empenhados em vencer os constrangimentos impostos pelo exercício dos projetos neoliberais contemporâneos, além de superar problemas históricos e tradicionais, como são, para este caso, a persistência de analfabetismo ou sua substituição pelo alfabetismo funcional.

O documento estabelece o compromisso de buscar a equidade social em educação, ao mesmo tempo em que valoriza a formação holística e crítica para a construção da cidadania. A superação de preconceitos, como os de gênero, etnia e religião, constitui-se como meta e meio do compromisso com os propósitos a serem alcançados pelo ensino integral do ser humano.

Apesar de todo o empenho e discussão para os objetivos que aqui buscamos, nota-se que a educação para a defesa, o ensino militar e a introdução de valores democráticos na formação castrense inexistem como tema no documento *Metas Educativas 2021*. De fato, não há menção a nenhuma palavra que ao menos indique a preocupação dos governos com a formação de seus próprios quadros burocráticos, sejam estes civis ou militares.

A ausência da temática defesa/ensino militar é preocupante, pois o conjunto dos países que compõem a OEI quase em sua totalidade, passou por regimes burocrático-autoritários, sejam eles nos moldes de regimes de base militar ou de ditaduras clássicas, que moldaram essas sociedades e são, em menor ou maior grau, responsáveis pelos desafios ora impostos à educação. Ademais, a cultura política prevalecente na maior parte desses países, continua a identificar os soldados como a representação

máxima da nacionalidade, bem como atribuindo às Forças Armadas a responsabilidade por serviços do Estado e políticas essencialmente civis, como o são a segurança pública ou a preservação do meio-ambiente. Ressalta-se que o fornecimento de ensino para os militares, se incorporado pelo mercado, pode representar ao mesmo tempo um perigo para a democracia, devido à “privatização” do Estado em sua definição, que se caracteriza pela força, e o aprofundamento do regime, pois a mercantilização do ensino militar implicaria na redução da autonomia castrense.

Conforme defende Diamint (2013), apenas após consolidadas reformas que imponham a completa subordinação militar aos governos civis eleitos, completando, portanto, o controle civil democrático sobre o conjunto das Forças Armadas, é que se pode aventar, ainda que com algum perigo, a delegação de tarefas de segurança. É, enfatiza a autora, de toda forma, danoso à democracia delegar aos setores castrenses tarefas de combate a gangues, máfias, quadrilhas ou policiamento ostensivo, pois que estes “[...] confundem as funções que correspondem às forças armadas e ilumina a obsolescência dos conceitos tradicionais das relações civis-militares”.

ASPECTOS DO ENSINO MILITAR: ARGENTINA, CHILE E COLÔMBIA

Outra forma de avaliar o avanço na consolidação do governo civil está na avaliação de reformas implementadas nos países recém-saídos de regimes burocrático-autoritários²¹. Foram doze países estudados: nove da América do Sul – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela – e três da América Central – El Salvador, Guatemala e Nicarágua.

21 Nesse aspecto, muito auxilia a leitura do livro organizado por Hal Klepak (2012): “Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia”.

Do conjunto dos capítulos, para os interesses aqui colocados, optou-se por destacar Chile e Colômbia, assinados respectivamente por Claudio Fuentes Saavedra (2012) e Jesús Ruiz Mora (2012). A Argentina, sendo o principal parceiro brasileiro no Cone Sul, além de ter transitado de inimigo estratégico preferencial para promotor da confiança regional, não poderia ficar de fora. Porém, para este caso, escolheram-se dois textos assinados por Germán Soprano (2013), antropólogo especialista na matéria que conheceu *in loco* a reforma do ensino militar promovida pelo Ministério da Defesa na gestão de Nilda Garré (2005-2010).

Claudio Fuentes destaca onze temas que compõem a agenda político institucional da transição, antes de tudo, informando que as mudanças significativas nas relações entre civis e militares aconteceram nos últimos cinco anos. O motivo para a demora na promoção das reformas – Pinochet deixou o poder em 1990, iniciando o processo de transição para a democracia –, bem como para a efetiva subordinação militar aos civis, condição *sine qua non* para o estabelecimento da democracia, estaria, segundo o autor, na institucionalidade política do país, na qual vigorava a legislação imposta pela ditadura militar (Constituição de 1980), cujo corpo sempre teve melhores condições *vis-à-vis* a burocracia civil, em estabelecer, preservar e realizar seus interesses.

Apesar da baixa vulnerabilidade das regras institucionais serem contrariadas, Fuentes (2012) defende que o enfraquecimento de Pinochet – que se tornou realidade a partir de sua detenção em Londres a pedido do juiz espanhol Baltazar Garzón, acusando-o pela morte e desaparecimento de espanhóis em território chileno durante o mandato do general – motivou o Congresso a promover, a partir de 1998, mudanças que culminaram em reformas na Constituição de 2005, significando, para Fuentes (2012), uma “[...] drástica perda de poder pelos militares”. Paralelamente, gestaram-se

as reformas com vistas à profissionalização das Forças Armadas e seu consequente afastamento do processo político²².

A análise de Fuentes concentra-se no Exército, mas é possível inferir que há dois sistemas de ensino no Chile, o militar e o civil. Ademais, mesmo com a ampla reorganização do Ministério da Defesa, garantiu-se grande autonomia às Forças na organização do ensino militar. Os cursos oferecidos nas escolas militares tem equivalência ao ensino técnico superior do sistema civil, enquanto a inversa não é verdadeira.

Tendo a Escola Militar como objeto de estudo, o autor aponta que ela foi alvo de reforma interna em 2001, sendo a medida de maior impacto a elevação da idade de ingresso do aspirante de dezesseis para dezoito anos. Isso implicou em reformas curriculares que se concentraram no ensino universitário, que passou a ser de quatro anos no final dos quais o candidato licencia-se em ciências militares, ao mesmo tempo em que é nomeado oficial do Exército.

Outro aspecto importante da mudança foi a assinatura do convênio entre a Escola Militar e a Universidad Diego Portales. Por meio dele, aos estudantes, é garantida a formação em Ciências Sociais, graduando-os bacharéis, o que implicou em adaptações nos planos de ensino, e, segundo Saavedra (2012), no “[...] aumento significativo na carga horária de formação dos futuros oficiais, além de promover um significativo vínculo com o meio civil universitário”.

22 Cabe lembrar que as Forças Armadas chilenas, diferente das suas congêneres sul-americanas, foram formadas por sucessivas missões alemãs, sendo consideradas, já nos anos 1940, as mais profissionais da região. Seu afastamento da política como forma de subordinação à autoridade civil pode ser cogitado como uma das causas do despreparo e da surpresa do governo de Salvador Allende que não organizou a resistência ao golpe de 1973, liderado pelo comandante e chefe do Exército, Augusto Pinochet, que, pouco antes, quando assumiu o cargo, jurou fidelidade à Constituição e lealdade ao Presidente. Sugere-se que a forma da transição chilena no que tange ao exercício da autoridade civil com subordinação militar, cuja autonomia vai lentamente sendo substituída pela obediência legal, está relacionada a uma expectativa dos civis de retorno ao *status quo ante* na formação castrense.

Diferentemente dos seus vizinhos, a Colômbia não passou por regimes burocrático-autoritários nos últimos cem anos, ao mesmo tempo em que enfrenta há meio século a insurgência armada em seu território. Outra distinção é que a formação e a doutrina militar vigentes no país são fortemente influenciadas pelos EUA desde pelo menos o final do século XIX, e não somente a partir da Guerra Fria. Assim, este é um país ímpar de sólida democracia, mas que comunga com altos índices de violência urbana. Essa singularidade também é própria de seu ensino militar, que é apresentado por Jesús Ruiz Mora desde seus primórdios até a última reforma promovida na Escola Militar, o que aconteceu entre 1992 e 2010.

A formação para oficial do Exército na Colômbia assemelha-se aos países da América do Sul no referente à maioria dos critérios de ingresso, como idade (entre dezesseis e vinte e um anos), formação exigida (conclusão do ensino médio) e aptidão física, tanto na área de formação (Ciências Militares), como no regime de internato. As diferenças, entretanto, são maiores, pois há um único sistema de ensino ao qual a formação de todos os militares está subordinada e que avalia tanto os currículos e programas oferecidos pelas escolas militares (grau superior) quanto à qualidade dos oficiais formados. Assim, se cada Força tem autonomia para propor programas de estudos, estes devem passar pela aprovação do Ministério da Defesa, que centraliza as propostas e lhes dá caráter uniforme, bem como do Ministério da Educação. Justamente por isso, a Escola Militar de Cadetes do Exército é a única credenciada e bem avaliada que oferece o curso de Ciências Militares.

Ademais, as Forças Armadas mantêm uma Universidade Militar que oferece cursos de especialização e pós-graduação, inclusive à distância, que também é parte do sistema de ensino nacional colombiano. Diferença notável entre o sistema de ensino desse país com relação aos demais da região está na exigência

para os ingressantes na Escola Militar de possuírem recursos para custear ao menos o primeiro ano de estudos ali realizados.

Os textos de Germán Soprano (2013) sobre o ensino militar argentino, ao contrário dos outros casos avaliados, não objetiva uma análise apenas do ensino no Exército, e sim do conjunto das reformas realizadas ao longo do processo de recomposição da democracia. O autor defende ainda que os países da região, em especial o Brasil, nutrem uma visão positiva sobre a transição argentina²³, desconsiderando que tal processo foi marcado, como no conjunto da região, pela baixa qualidade no exercício da autoridade civil sobre os militares.

Ao longo de ambos os textos de Soprano, nota-se que os vinte anos que se seguiram à saída dos militares do poder (1983), foram tímidas as tentativas por parte dos governos civis em promover e controlar reformas no setor castrense. Os tímidos esforços legais e institucionais debruçaram-se sobre as funções e missões militares, promulgando uma das leis de defesa mais avançadas para a região, que determina o completo apartamento entre segurança interna e defesa externa, conforme consta na Ley de Defensa Nacional (1988). Entretanto, até o início da gestão de Nilda Garré, em 2005, quando foi conduzida ao Ministério da Defesa por Néstor Kirchner, todas as mudanças, seja no âmbito das Forças Armadas, seja no da defesa, foram resultado de ações internas às Forças e por elas conduzidas.

Ao longo dos cinco anos que permaneceu à frente do Ministério da Defesa (2005-2010), Garré promoveu um amplo rearranjo interno, incorporando um conjunto de especialistas

23 Conforme expressado em outras oportunidades, apenas por licenciosidade linguística, pode-se chamar o processo argentino de transicional, posto que houve um colapso do regime burocrático autoritário, com a consequente debandada dos militares dos postos de poder, que foi assumido pelos civis sem que houvesse nenhum preparo para tal. Utiliza-se a expressão aqui como forma de indicar que se processavam as regras para o retorno à democracia, principalmente aquelas sobre a constituição da necessária subordinação das Forças Armadas ao governo civil.

em uma gama de assuntos – políticas públicas, defesa nacional, educação e pedagogia, relações entre civis e militares – e com isso conseguiu promover estudos para impulsionar uma reforma ampla na educação militar, objetivando com isso a introjeção de novos valores e o desenvolvimento de uma nova doutrina no seio castrense, condizente com a democracia e com a cooperação regional em matéria de defesa²⁴.

A efetiva realização de tais reformas, que consolidavam a abolição de sistemas de ensino diferentes – hoje, na Argentina, as escolas militares estão subordinadas ao Ministério da Educação, mas continuam a ser exclusivas para a formação de oficiais –, adotavam novas perspectivas pedagógicas, introduziam planos nacionais de educação para a paz, além de outras mudanças; entretanto, não foi colocada em prática. Assim, essa reforma abortada prematuramente pela saída de Garré do Ministério da Defesa para assumir novas funções de ministra na Segurança, levou novamente para as mãos dos militares a iniciativa, resultando em retrocesso frente à promessa de sucesso no que diz respeito ao alinhamento castrense, e voltando a existir grande autonomia por parte das Forças Armadas no âmbito do ensino oferecido em suas próprias escolas. Parafraseando Lenin, ante a promessa de um passo à frente, a experiência argentina brindou a cidadania com dois passos atrás.

Em resumo, o estudo dos diferentes sistemas de educação militar aqui meramente tangenciados, mostra que houve avanços e retrocessos, promessas descumpridas e vitórias inesperadas. De toda forma, a análise, mesmo que superficial, da educação militar, além de sua importância inerente, revela que se caminhou muito em matéria de construção das pontes necessárias para o efetivo controle civil sobre as Forças Armadas, ainda que não se

24 Para outra perspectiva sobre a construção da subordinação militar aos civis na Argentina, veja Máximo Badaró (2009): "Militares o ciudadanos: la formación de los oficiales del Ejército Argentino".

tenha atingido a redução da autonomia castrense a patamares condizentes com o exercício da governabilidade democrática. Portanto, se muito caminhamos, muito ainda há para caminhar, é o que diz Rut Diamint (2013), especialista, cujo texto, por sua síntese competente, aqui se reproduz como encerramento:

No âmbito regional, preocupam as numerosas consequências das rupturas do Estado de Direito. Por uma parte, constata-se simplesmente que os golpes de Estado continuam sendo um instrumento válido para resolver as disputas políticas latino-americanas. Em segundo lugar, mostra que diversas nações da região compartilham o incompleto controle democrático sobre suas forças armadas. Finalmente, constata-se que os custos a pagar não são suficientemente altos para evitar que líderes insensatos desafiem à comunidade internacional recorrendo a meios não democráticos e, em consequência, alenta aos descontentes a resolver suas diferenças pela via da força e não por meio da negociação ou alternância política.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Brazil: security and defense education*. Texto apresentado em Seminário promovido pelo CHDS. Washington, pp. 12-14, agosto de 2011.

ALMEIDA, Carlos Wellington. *Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas*. In: *Opinião Pública*. Campinas: v. 16, n. 1, pp. 220-250, junho de 2010.

ARGENTINA, *Ley n. 23.554/88 de 1988. Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires.

BADARÓ, Máximo. *Militares o ciudadanos: la formación de los oficiales del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

BRASIL. Decreto nº. 1895, de 6 de maio de 1996. *Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008.

BRASIL. Decreto nº. 6703, de 18 de dezembro de 2008. *Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008.

BRASIL. Decreto nº. 7.274, de 25 de agosto de 2010. *Dispõe sobre a Política de Ensino de Defesa - PEnsD e dá outras providências. Política de Ensino de Defesa – PEnsD*. Brasília, 2010.

BRASIL. Lei nº. 9.140, de 4 de dezembro de 1995. *Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995*. Brasília, 1996.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº. 12.464, de 4 de agosto de 2011. *Dispõe sobre o ensino na Aeronáutica e revoga o Decreto-Lei nº 8.437, de 24 de dezembro de 1945, e as Leis nº. 1.601, de 12 de maio de 1952, e 7.549, de 11 de dezembro de 1986. Lei nº 12.464, de 4 de agosto 2011*. Brasília, 2011.

BRASIL. *Lei nº. 12.704, de 8 de agosto de 2012. Altera a Lei nº. 11.279, de 9 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre o ensino na Marinha, no que se refere aos requisitos para ingresso nas Carreiras da Marinha. Lei nº 11.279, de 9 de fevereiro de 2006.* Brasília, 2012.

BRASIL. *Lei nº. 12.705, de 8 de agosto de 2012. Dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército. Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012.* Brasília, 2012.

BRASIL. *Lei nº. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* Brasília, 2013.

BRASIL. *Lei Complementar nº. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Lei Complementar nº. 97, de 9 de junho de 1999.* Brasília, 1999.

CASTRO, Celso. *Entre Caxias e Osório: a criação do culto ao patrono do Exército brasileiro.* In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro: v. 28, n. 25, 2000.

CNPQ. *Edital nº. 15/2008, Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia: anexo, ponto 2.2.2.* Disponível em: <memoria.cnpq.br/editais/ct/2008/015.htm>. Acesso em 20/8/2013.

DIAMINT, Rut. *América Latina y la cuestión militar reexaminada.* Trabalho discutido na Reunião “Fuerzas Armadas y gobernabilidad democrática en América Latina”, organizado por Augusto Varas. Santiago do Chile, em 16 de maio de 2013.

FINER, Samuel. *The man on horseback*. New Jersey: Pall Mall Press, 1962.

FUCCILLE, Alexandre. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade de Campinas. Campinas: 2006.

KLEPAK, Hal. (Org.) *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. Buenos Aires: RESDAL, 2012.

KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla. *O serviço militar, democracia e defesa nacional: razões da permanência do modelo de recrutamento no Brasil*. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo São Paulo: 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-17102006-102857/>>. Acesso em 30/6/2013.

LEIRNER, Piero de Camargo. *Meia-volta, volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *Apontamentos à análise da reforma militar na transição espanhola*. In: História. São Paulo: v. 28, pp. 733-774, fevereiro de 2009.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas*. São Paulo: Ed. Unesp, 2009.

MATHIAS, Suzeley Kalil; CRUZ, Eduardo e VASCONCELOS, Lucas. *Defence and regional integration: the case of the Brazilian weapons industry*. In: Brazilian Political Science Review. Rio de Janeiro: v. 4, 2009. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212009000100005&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 30/6/2013.

MORAES, Fernando. *Montenegro: as aventuras do marechal que fez uma revolução nos céus do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2006.

MOREIRA, Rosemeri. *Igualdade de gênero nos meandros das missões de paz e na carreira diplomática*. In: Revista Estudos Feministas. Florianópolis: v. 19, n. 1, pp. 296-300. Janeiro-abril de 2011.

OEI. 2021: *metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. In: Documento Final. Madri, OEI, 2010.

OEI. *Estatuto da OEI*. Madri, OEI, 1957.

RAMÍREZ DÍAZ, José Antonio. *Integración regional de la educación superior*. In: Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, n. 2, pp.41-66. Enero-junio de 2012.

RUIZ MORA, Jesús Alberto. *Calidad en educación militar, estabilidad en la democracia: un recorrido histórico por las aulas de la Escuela Militar de Colômbia*. In: KEPLAK, Hal (Org.). *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. Buenos Aires: RESDAL, pp. 135-168, 2012.

SAAVEDRA, Carlos Fuentes. *Educación militar en Chile: transformaciones en un contexto cambiante*. In: KEPLAK, Hal (org.). *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. Buenos Aires: RESDAL, pp. 108-119, 2012. SOPRANO, Germán. *Ciudadanización y profesionalización de la educación militar en la Argentina democrática. Reformas, problemas y desafíos en el siglo XXI*. In: 7º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Enabed). Belém: ENABED, 2013.

SOPRANO, Germán. *La educación de civiles y militares en el proceso de construcción de una política de defensa para Unasur: oportunidades, problemas y desafíos*. In: 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Enabed). São Paulo: ENABED, 2012.

WEBER, Max. *Los tipos de dominación en Economía y Sociedad*. México: FCE, 1984.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL

Carlos Wellington Leite de Almeida

Cursa o Doutorado em Administração na Universidad de la Empresa (UDE), de Montevideu, Uruguai (2009). Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2000). É graduado em Ciências Navais pela Escola Naval (1991) e em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2007). Atualmente é pesquisador colaborador junto à instituição Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (SER en el 2000). Ocupa o cargo de Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). Tem experiência nas áreas de Defesa Nacional, com ênfase em orçamentos de defesa e transparência na gestão da defesa; Direito do Controle Externo e Administração Pública.

Atua principalmente nos seguintes temas: administração pública, controle externo, auditoria, defesa nacional e transparência na gestão pública.

O orçamento de Defesa, no Brasil, reflete a atribuição de uma atenção constante por parte da sociedade e do governo, não se podendo falar em falta de prioridade para o setor Defesa. Os problemas mais relevantes apresentados não se restringem ao quantitativo de recursos destinados à área, que não são nada desprezíveis. Em que pese a possibilidade de serem esses recursos, de fato, insuficientes, subsistem questões mal resolvidas relativas à legitimidade, à transparência e à estrutura dos gastos da Defesa, as quais têm, entre outras causas, a decisiva falta de um *projeto de força*.

INTRODUÇÃO

Ao longo deste artigo busca-se analisar a evolução do orçamento de Defesa no Brasil, bem como suas perspectivas, desde a criação do Ministério da Defesa (MD). Inicia-se com considerações acerca do caráter concretizador do orçamento para as propostas políticas e da necessidade de legitimidade. Passa-se para a evolução do orçamento de Defesa, propriamente dito, analisando-se sua evolução em contraste com o Produto Interno Bruto (PIB) e o total de gastos da União. Em seguida, tem-se a comparação dos gastos da Defesa com os da Educação e da Saúde. Discute-se a problemática relativa à falta de um *projeto de força* para a Defesa brasileira e, por fim, toca-se na central questão dos gastos com pessoal.

A conclusão do artigo é no sentido da necessidade de se incrementar a legitimidade e a transparência na gestão do

orçamento de Defesa. Superar uma indesejável *cultura de sigilo* e expor o orçamento ao debate aberto ainda é um desafio para os planejadores do setor de defesa no Brasil. Reconhece-se que avanços importantes têm sido obtidos, em especial com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa e com a intensificação da discussão perante o Congresso Nacional, contudo, também se sustenta que há muito ainda a ser feito.

CONCRETIZAÇÃO E LEGITIMIDADE

O orçamento constitui, por excelência, a concretização da vontade do Estado, assim como a efetiva decisão acerca das políticas públicas a implementar. Pode-se dizer, com muito acerto, que qualquer proposta política não passa de discurso se seu conteúdo não estiver refletido nas rubricas orçamentárias. Por mais apaixonante que seja a ideia que motiva uma política pública, a real prioridade que o governo e o povo de um país lhe destinam será medida pelo orçamento que lhe é alocado. Com razão, afirmou o almirante de esquadra Sérgio Chagasteles, então Comandante da Marinha, que os recursos alocados às Forças Armadas brasileiras é que representam a disposição da sociedade em investir em sua segurança e sua defesa (CHAGASTELES, 2003).

No que se refere à defesa, ressalvadas algumas diferenças pontuais, normais em qualquer área de atuação governamental, o orçamento respectivo deve ser compreendido a partir dos princípios orçamentários aplicáveis a todas as políticas públicas. Com raras exceções, não há razão para que se trate o orçamento de defesa de maneira diferenciada, concedendo-lhe privilégios não extensíveis a outros setores do governo. Diferenciações excessivas dificultariam, mesmo, a integração da política de defesa no contexto da política nacional.

No Brasil, a Lei nº 4.320/64, junto com a Constituição Federal, define os princípios do orçamento público. Para o professor Paulo de Matos Ferreira Diniz, da Universidade Católica de Brasília, esses princípios servem para orientação quanto à elaboração, execução e controle do orçamento, o que se dá com o estabelecimento de normas e critérios, podendo-se identificar um total de quinze princípios orçamentários (DINIZ, 1997): 1) unidade; 2) universalidade; 3) anualidade; 4) discriminação; 5) exclusividade; 6) legalidade; 7) regionalização; 8) diretrizes orçamentárias; 9) indelegabilidade; 10) participação popular; 11) limitação do poder de tributar; 12) autonomia do Poder Judiciário; 13) transposição e remanejamento de recursos; 14) limitação de créditos e 15) publicidade.

Adicionalmente, o *Princípio da Legitimidade*, não contido no elenco acima, ganha especial força na atualidade. Diz respeito à relação que deve existir entre o orçamento aprovado e executado, e a sua geração de forma legítima, ou seja, em consonância com os interesses nacionais e com a ideia socialmente consagrada do que seja correto e prioritário. Sua aplicação ao tema da Defesa, no Brasil, é de especial importância. Em um país onde as diferenças sociais são tão grandes quanto as dimensões territoriais continentais, não é fácil mostrar a prioridade que teria um programa de construção de submarinos nucleares sobre um programa de merenda escolar. Tarefa árdua, também, seria a de justificar a condução de um extenso programa de substituição de carros de combate ou de aviões de caça quando boa parte do povo brasileiro sofre de desnutrição ou não tem acesso à educação básica.

Essas observações não significam dizer que os gastos em defesa são desnecessários. Muito ao contrário: certo é que a realização de investimentos na defesa nacional é um imperativo estatal. Contudo, sua priorização deve sempre levar em conta a realidade social do país, não podendo dela jamais se dissociar. Sem

ampla discussão com a sociedade e seus representantes, o gasto com defesa estará sempre exposto a ver-lhe atribuída a “pecha” de desperdício de recursos que poderiam estar sendo usados em alguma finalidade mais importante.

Estabelecer o diálogo, contudo, não é tarefa fácil. O conhecimento relativo à Defesa continua sendo, no Brasil, “propriedade” das Forças Armadas. Só recentemente, e de forma bastante tímida, os diferentes segmentos da sociedade têm sido chamados a participar das discussões acerca da Defesa. Mesmo no âmbito do Ministério da Defesa (MD), escasso é o número de civis realmente aptos a tratar do assunto. E não se trata apenas da falta de conhecimento acadêmico ou técnico dos servidores civis, alguns dos quais são muito bem formados, mas, também, do restrito acesso que esses servidores possuem às informações críticas, em geral, ainda detidas pelo pessoal militar. A legitimidade do processo decisório em Defesa, nessas condições, é, no mínimo, questionável.

O conhecimento das atividades relacionadas à defesa ainda é guardado pelos militares brasileiros como uma fonte de status e uma mudança cultural é necessária antes que um compartilhamento contínuo de informações se verifique. (...) o déficit de civis especializados para manejar os ativos de defesa ameaça o trabalho do Ministério da Defesa do Brasil, que continua sendo um “refém” dos militares. (VILALTA, 2011, p. 54, tradução do autor)

Essa necessidade de *legitimidade* é algo que os planejadores do setor de defesa precisam compreender, fazendo afastar, de uma vez por todas, uma perversa *cultura de sigilo*: a extensão do segredo típico de algumas atividades de Defesa a questões que deveriam ser debatidas de forma absolutamente transparente, como é o caso do orçamento. É comum dizer-se que no Brasil não há uma *cultura de defesa*, ou, em outras palavras, que a sociedade brasileira não

dedica a devida atenção aos temas relacionados à defesa nacional. Isto é verdade, porém, também é verdade que os responsáveis pela Defesa nunca deram a devida atenção à sociedade, negando-lhes ou restringindo a merecida transparência e, com isso, comprometendo irremediavelmente a legitimidade do orçamento de defesa e de outras iniciativas, tanto políticas quanto administrativas. Destaca-se, a esse respeito, a importância fundamental que deve ter o MD, e não os comandos militares, como locutor político-administrativo das forças armadas perante o chefe do Poder Executivo e como instância essencial de transparência do setor de defesa perante o Poder Legislativo e a sociedade.

(...) o Ministério da Defesa (...) é a instituição política principal, que se encarrega de coordenar muitos aspectos das relações político-militares. O ministro é o intermediário do poder executivo entre os militares e o presidente. Em um contexto democrático, o ministério deve ser um importante elo político-militar para a conversação, a negociação e a consulta sobre uma ampla gama de questões, incluindo-se os orçamentos, as aquisições de armas, a estratégia militar de longo prazo, e promoções. (PACHECO, 2010, p. 49, tradução do autor)

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL

Relembrados os princípios que devem reger o orçamento, pode-se passar a olhar mais detidamente os números envolvidos para a Defesa. Antes, porém, faz-se necessário esclarecer os recortes metodológicos adotados no estudo desses números, de forma a não desvirtuar os resultados apresentados, bem como definir os limites que o artigo pretende não ultrapassar. São três os recortes essenciais a esclarecer: o temporal, o de agregação de dados e o tipo de despesa considerada.

No que se refere ao recorte de natureza temporal, adotou-se o período de 1999 a 2009. O termo inicial escolhido refere-se ao ano de criação do Ministério da Defesa (MD), a partir do qual os gastos em defesa tornaram-se mais claros do ponto de vista agregado, uma vez que as Forças Armadas tiveram as informações a seu respeito juntadas em um só bloco. Além disso, do ponto de vista institucional, não resta dúvida que 1999 é um ano marcante na história da Defesa no Brasil. O termo final, 2009, refere-se ao último ano para o qual as fontes utilizadas, os relatórios e pareceres prévios das contas da República, do Tribunal de Contas da União (TCU), estão disponíveis e publicados, quando da elaboração deste artigo. A abrangência, onze anos de MD, já é suficiente para obter conclusões consistentes.

Quanto ao recorte da agregação de dados, utiliza-se, neste artigo, a despesa *por órgão* e não a agregação *por função*. Tratar-se-á, portanto, dos gastos realizados no *Ministério da Defesa* e não na *Função Defesa Nacional*, conceitos substancialmente distintos. Essa escolha deveu-se ao fato de que os ministérios realizam muitas despesas que não dizem respeito à sua função essencial e essas despesas são bastante relevantes. Para que se tenha uma ideia, no ano de 2009, último da série em análise, a despesa empenhada na *Função Defesa Nacional* foi de R\$ 26,1 bilhões, enquanto a despesa empenhada pelo *órgão Ministério da Defesa* foi de R\$ 51,2 bilhões. Outro fator determinante para a escolha da agregação *por órgão* foi o fato de que essa forma permite visualizar de maneira muito mais clara os gastos com pessoal, que constituem uma parte importante deste estudo.

Finalmente, quanto ao recorte do tipo de despesa, deve ficar claro que se utilizou a *despesa realizada*, até 2008, e a *despesa empenhada*, em 2009. Em momento algum foi usada a *despesa autorizada*. A *despesa realizada*, como o próprio nome já sugere, permite uma análise mais próxima da realidade vigente no

seio da Defesa Nacional brasileira do que a *despesa autorizada*. Em 2009, foi utilizada a *despesa empenhada* em razão da mudança na metodologia de apresentação dos dados no relatório do TCU sobre as contas da República. Entretanto, tendo-se por base o ano de 2008, em que a diferença entre as despesas *empenhada* e *realizada*, no MD, foi de apenas 2%, considera-se irrelevante o desvio, mantendo-se consistente a análise.

Explicitados os recortes metodológicos para os números utilizados, no quadro a seguir, podemos observar a evolução dos gastos totais do MD, o que inclui a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, além de outros órgãos componentes do sistema de defesa brasileiro. O gasto com defesa no Brasil, como pode ser visto, em moeda corrente, evoluiu de cerca de R\$ 18 bilhões, em 1999, para mais de R\$ 51 bilhões, em 2009.

Despesas MD – % PIB 1999-2009			
Ano	Despesa MD (R\$ bilhões)	PIB (R\$ bilhões)	%
1999	18,0	973,8	1,8
2000	20,8	1.101,3	1,9
2001	25,7	1.198,7	2,1
2002	28,3	1.346,0	2,1
2003	25,9	1.514,9	1,7
2004	28,8	1.769,2	1,6
2005	33,7	1.937,6	1,7
2006	36,3	2.323,0	1,6
2007	40,7	2.558,8	1,6
2008	45,9	2.890,0	1,6
2009	51,3	3.143,0	1,6

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCU sobre as contas da República

Uma primeira análise, mais apressada, poderia induzir à conclusão de que o Governo Federal haveria, simplesmente, quase triplicado os gastos com defesa. Entretanto, uma verificação mais isenta, relacionando os gastos com o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro já permite perceber que o percentual deste agregado econômico destinado ao setor manteve-se razoavelmente constante, em torno de 1,7%. As despesas realizadas à conta do MD variaram de 1,8% do PIB, em 1999, para 1,6%, em 2009. Atingiram, no período, um pico de 2,1% do PIB nos anos de 2001 e 2002.

O significado da relação Despesas do MD/PIB no período de 1999 a 2009 é que, do ponto de vista econômico, mantiveram-se os mesmos patamares do gasto com defesa no Brasil. De outra forma, pode-se dizer que os gastos com defesa, entre 1999 e 2009, tiveram importante aumento nominal, mas não chegaram a ser contemplados com um aumento real. Ou, ainda, é possível dizer que, entre 1999 e 2009, o esforço econômico da sociedade brasileira para custear o seu sistema de defesa manteve-se razoavelmente constante.

Alterando-se a base comparativa do PIB para a despesa total realizada pela União, os resultados são parecidos. Entre 1999 e 2009, o percentual da despesa total da União destinado ao MD manteve-se razoavelmente constante, em torno de 3,4%, variando de 3,1%, em 1999, para 3,6%, em 2009, e atingindo picos de 4,3% e 4,2%, em 2001 e 2002, respectivamente. Esses números nos permitem avaliar que, em relação aos demais setores da Administração Pública Federal, como um todo, a prioridade concedida à defesa nacional se manteve em patamares mais ou menos uniformes.

Despesas MD – % Despesa total da União 1999-2009 (R\$ bilhões)*			
Ano	Despesa MD	Despesa total da União	%
1999	18,0	588,5	3,1
2000	20,8	616,4	3,4
2001	25,7	603,4	4,3
2002	28,3	674,9	4,2
2003	25,9	876,5	3,0
2004	28,8	908,2	3,2
2005	33,7	1.106,8	3,0
2006	36,3	1.183,7	3,1
2007	40,7	1.223,8	3,3
2008	45,9	1.258,8	3,6
2009	51,3	1.416,4	3,6

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCU sobre as contas da República

* Até 2008, despesas realizadas; em 2009, despesas empenhadas.

Tem-se, portanto, que os gastos com defesa no Brasil, nos últimos dez anos, não foram “achatados”, negligenciados ou de qualquer forma reduzidos. Não se sustenta a noção de que as Forças Armadas brasileiras vêm sendo, simplesmente, esquecidas pela política e pela sociedade. Muito ao contrário, em termos do comprometimento das despesas da União, pode-se dizer que a prioridade dos gastos com a defesa aumentou, o que se reflete na passagem do percentual comprometido das despesas da União de 3,1%, em 1999, para 3,6%, em 2009, garantindo ao setor uma prioridade com a qual não foram contemplados outros setores que poderiam, muito bem, ser considerados mais importantes, sobretudo para um país que não se tem defrontado com desafios bélicos relevantes.

Pode-se dizer, sim, e neste ponto os defensores de um aumento de recursos para a Defesa Nacional têm suas razões, que o orçamento do MD é insuficiente para que o setor se desincumba das responsabilidades que lhe são atribuídas¹. De fato, ao se consultar a *Política de Defesa Nacional*, tanto em sua primeira versão (BRASIL, 1996) quanto em sua segunda (BRASIL, 2005), ou a mais recente *Estratégia de Defesa Nacional* (BRASIL, 2008), percebe-se a atribuição, à Defesa do Brasil, de competências tão vastas quanto as dimensões continentais do território nacional. Por isso, e com bons motivos, diversos estudiosos ressaltam que há uma defasagem entre as responsabilidades da defesa brasileira e o orçamento destinado à sua realização (ALECRIM; REIS; D'ANGELO, 2007; AGUILAR, 2008; POMPEU, 2009; FLORES, 2010), o que também se nota com relação aos países vizinhos.

Percebe-se que há uma enorme distância entre as ideias estabelecidas nas políticas de defesa e os orçamentos destinados às forças armadas em todos os países do Cone Sul. (...) Pode-se afirmar que as Forças Armadas do Cone Sul não evoluíram o necessário para assegurar a dissuasão prevista em todas as políticas de defesa, além dos orçamentos comprometerem a preparação para assegurar os interesses vitais das nações, conforme expressos nas políticas. (AGUILAR, 2008, p. 119)

Análise relevante, e particularmente realista, desse cenário orçamentário-financeiro nos é dada por Mário César Flores, almirante de esquadra e ex-ministro da Marinha. O ex-ministro sustenta que os recursos destinados à Defesa são insuficientes

1 Também os contingenciamentos de recursos orçamentários, já rotineiros e anualmente impostos ao setor de defesa pelas autoridades orçamentárias do Brasil, afetam negativa e significativamente a capacidade operacional das forças armadas, chegando, mesmo, a comprometer boa parte de sua missão constitucional (SOUZA Jr; FREIRE, 2009, p. 13).

para o cumprimento das obrigações que lhe são confiadas, mas, ao mesmo tempo, reconhece ser improvável uma destinação maior, como resultado da premência de outras necessidades de investimento no país. Conclui, de forma muito acertada, que o aperfeiçoamento dos resultados obtidos pela Defesa Nacional brasileira somente pode resultar do claro estabelecimento de prioridades de investimento.

A menção à defasagem entre o conveniente e o existente sugere algumas considerações sobre o orçamento militar, que vem sendo mantido já por muitos anos inferior a 2% do PIB e, dadas as demandas nacionais, sociais e econômicas/infraestruturais, é improvável que possa crescer, a curto e mesmo médio prazo, na dimensão conveniente para assegurar ao Brasil a capacitação em segurança e defesa coerente com suas vulnerabilidades, seu destaque político, econômico e geográfico e, é claro, sua consequente responsabilidade. O incremento realisticamente possível precisa ser orientado para prioridades selecionadas em função da conjuntura esboçada e de sua evolução. (FLORES, 2010, p. 37)

Entretanto, definitivamente, não procede a alegação de que a defesa nacional é prejudicada apenas porque lhe são destinados poucos recursos. A análise mais cuidadosa do orçamento de defesa revela questões de fundo ainda não resolvidas e que têm forte impacto negativo sobre a gestão do setor. São questões como a da necessidade de se considerar a prioridade de outros setores da ação governamental, a da ausência de projeto de força na defesa brasileira e a do excessivo gasto com pessoal no setor de defesa, às quais se remete este estudo.

RELAÇÃO COM OUTRAS ÁREAS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Os gastos brasileiros com a defesa nacional estão longe de ser desprezíveis. Igualmente, não procede a noção de que a Defesa não recebe prioridade, relativamente a outros setores da ação governamental. Comparando-se as despesas dessa área com as da Educação e da Saúde, dois setores considerados, tradicionalmente, grandes concorrentes na disputa por recursos orçamentários, pode-se verificar que não é baixa a consideração governamental pela Defesa. A análise das despesas realizadas, por órgão, entre 1999 e 2009, revela que o Ministério da Defesa (MD), sistematicamente, gastou mais do que o Ministério da Educação (MEC) e apenas um pouco menos do que o Ministério da Saúde (MS).

Despesas Ministérios Educação, Defesa e Saúde 1999-2009 (R\$ bilhões)*			
Ano	Despesa MEC	Despesa MD	Despesa MS
1999	13,4	18,0	19,7
2000	16,0	20,8	22,2
2001	17,2	25,7	25,4
2002	19,7	28,3	27,5
2003	21,3	25,9	29,4
2004	22,4	28,8	34,7
2005	25,6	33,7	36,8
2006	30,3	36,3	42,9
2007	35,6	40,7	48,2
2008	41,1	45,9	52,7
2009	49,6	51,3	62,9

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCU

*Até 2008, despesas realizadas; em 2009, despesas empenhadas.

O quadro acima permite ver que, em relação às despesas realizadas pelo MEC, as do MD foram maiores em todos os anos do período considerado. E não foram apenas ligeiramente maiores, mas significativamente superiores. As despesas do MD, entre 1999 e 2009, mantiveram-se, em média 26% acima das despesas do MEC, atingindo essa diferença os picos de 49% e 43%, em 2001 e 2002, respectivamente. Apenas nos três últimos anos da série, verificou-se uma redução nessa diferença, mas, ainda assim, as despesas do MD continuaram superando as do MEC. Em outras palavras, no Governo Federal, ao longo de toda a última década, a Defesa Nacional recebeu prioridade maior do que a Educação.

Em relação ao setor de saúde, pode-se dizer que, no mesmo período, os gastos com Defesa estiveram apenas um pouco abaixo. Entre 1999 e 2009, as despesas realizadas pelo MD representaram, em média, 90% das despesas realizadas pelo MS, sendo que, nos anos de 2001 e 2002, chegaram a ser até ligeiramente superiores (1%, em 2001, e 3%, em 2002). Nos três últimos anos da série, de 2006 a 2009, os gastos com defesa representaram, em média, 85% dos realizados com Saúde.

Os gastos com a Defesa são concorrentes com outras áreas também consideradas prioritárias, o que é particularmente relevante em um país assumidamente pacífico. Não parece haver, a partir da análise acima, uma franca despriorização da Defesa no contexto do gasto público federal. Muito ao contrário, analistas mais críticos podem considerar que o MD é excessivamente priorizado: afinal, como justificar, em um país que segue há muito tempo sem conflitos externos, sem desafios bélicos significativos e cuja verdadeira “guerra” é contra os gravíssimos problemas sociais, que o MD realize despesas sistematicamente superiores às do MEC e quase iguais, ocasionalmente até superiores, às do MS?

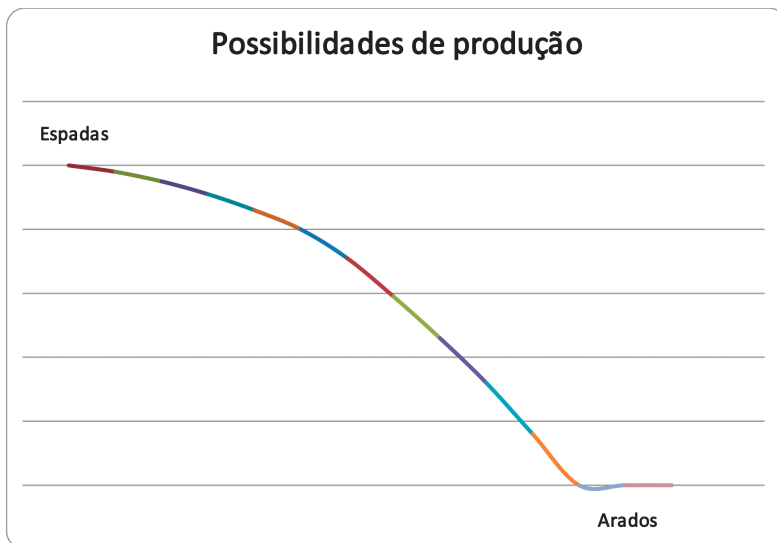
As causas, com certeza existem. Podem variar desde a clássica necessidade de vigilância das fronteiras até a mais recente demanda de proteção da região marítima do pré-sal, passando por um maior esforço de projeção nacional no exterior. Entretanto, dois aspectos ficam patentes: o primeiro é que essas circunstâncias não foram, até hoje, bem explicadas à sociedade e, o segundo é que não se pode dizer que há um simples esquecimento da Defesa entre as prioridades de ação do Governo Federal.

CUSTO DE OPORTUNIDADE DO INVESTIMENTO EM DEFESA

Prover mais defesa para o país significa custos, e não somente os custos financeiros, medidos pelo quantitativo de dinheiro que se destina ao Ministério da Defesa (MD). Há, também, o *custo de oportunidade*, medido em termos daquilo que se deixa de entregar à sociedade em nome do provimento da defesa, como mais educação e mais saúde. Como já explicado, os gastos com defesa são concorrentes com os gastos que necessitam ser realizados em outras áreas da ação governamental. Em toda decisão orçamentária, há perdas e ganhos e a destinação de mais recursos à Defesa deve ser sopesada, sempre, com aquelas áreas que também precisariam desse aporte, que deixarão de ser contempladas e, muitas vezes, pelo menos no senso comum, são mais importantes.

Por isso, um dos conceitos econômicos mais relevantes para a análise dos gastos com defesa, e que diz respeito à limitação de escolhas diante da realidade da escassez, é o de *trade-off*: a relação de troca necessariamente existente em uma situação de recursos escassos, graficamente representada pela curva de fronteira de produção. A fronteira de produção representa a situação de máxima utilização dos recursos disponíveis para produção de determinada quantidade de cada um dos dois bens considerados e a aplicação do *trade-off* ao tema da defesa se mostra evidente.

O conceito de *trade-off* em defesa é tradicionalmente conhecido como o dilema “manteiga *versus* canhões”, ou “arados *versus* espadas”. Segundo este ponto de vista, a nação deverá alocar seus recursos de forma a produzir bens “civis” ou “militares”, de acordo com sua necessidade e, ao mesmo tempo, zelar para que a produção de ambos os bens se dê com a utilização mais elevada possível dos recursos disponíveis, sob pena de se incorrer em imperdoável desperdício das potencialidades nacionais. Assim, arados e espadas deverão ser produzidos em quantidades que atendam às necessidades de geração de riquezas (arados) e de proteção das riquezas geradas (espadas).



A noção do *trade-off* opera uma sensível mudança no próprio conceito de custo. Isto porque, analisado o tema sob a ótica da escassez de recursos, toda quantidade de arados (ou manteiga) a serem produzidos significará redução na capacidade de produção de espadas (ou canhões). Neste caso, o custo envolvido na tomada de decisão deixa de ser avaliado em termos puramente

financeiros para incorporar a ideia de que o custo de se produzir algo corresponde à opção de deixar de produzir alguma outra coisa também necessária. O custo de um avião de combate, ou de uma nova unidade naval, deixa de ser medido apenas em milhões de dólares para ser medido, também, em termos daquilo que deixa de ser oferecido à nação, por exemplo, ensino fundamental ou saúde básica.

AUSÊNCIA DE PROJETO DE FORÇA

Verificado que o orçamento de defesa, apesar das críticas provenientes do setor, sobretudo das Forças Armadas, não é, em hipótese alguma, um orçamento irrelevante, resta avaliar as razões pelas quais não têm sido os referidos recursos suficientes para o atendimento de suas competências. Esse descompasso entre obrigações previstas para o sistema de defesa e orçamento correspondente pode ser resultado de vários fatores, entre eles, a sempre lembrada falta de cultura de defesa na sociedade brasileira e a não menos citada baixa rentabilidade eleitoral do tema da defesa no âmbito da política representativa nacional. Entretanto, um fator que costuma ser negligenciado, e, às vezes, verdadeiramente rechaçado, é o da falta de um *projeto de força* para a Defesa Nacional.

Salvador Raza, professor da National Defense University (NDU), em um de seus estudos sobre o tema, chama o projeto de força de *elo perdido*. E, ao que tudo indica, de fato, assim é. Domício Proença Jr. e Eugenio Diniz referenciam as dificuldades que decorrem da ausência de um projeto de força. O Exército Brasileiro, por exemplo, vê-se prisioneiro do dilema que resulta da convivência de concepções estratégicas divergentes (presença e dissuasão). No caso da Marinha do Brasil, os pesquisadores registram a existência do conflito entre diversas opções que terminam por não se combinar adequadamente e traduzir a busca

de objetivos estratégicos além do alcance real do Poder Naval brasileiro (PROENÇA Jr.; DINIZ, 2003).

Para o professor da NDU, a sistemática de projeto de força conforma um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos (RAZA, 2002). O projeto de força visa a permitir a adequada combinação de todos esses elementos essenciais ao combate moderno, garantindo *interoperabilidade* (ou *conjuntez*), tanto entre os setores componentes de uma força armada, quanto entre as próprias forças armadas, garantindo a habilidade de operação conjunta das forças de mar, terra e ar. Segue a lógica das *capacidades antecipadas*, isto é, de uma minuciosa análise prospectiva de cenário, na qual seja possível prever ameaças e identificar capacidades desejadas para as unidades combativas, consideradas em conjunto.

Contudo, provavelmente o mais importante em uma perspectiva generalizada de redução da disponibilidade de recursos, o projeto de força encara a limitação orçamentária de maneira essencialmente realista. Trata-a como um limite a ser respeitado e não como uma dificuldade a ser superada. Escapa, com isso, à tentação de elaborar planos excessivamente ambiciosos, que refogem à realidade nacional, e aos consequentes embates com o governo, com o Legislativo e com outros segmentos nacionais, sempre em busca de mais recursos.

O ex-ministro da Marinha Mário César Flores há tempos reclama da ausência de um projeto de força para as forças armadas brasileiras. Sustenta que a integração das forças deveria ser um objetivo prioritário tanto do Ministério da Defesa quanto dos Comandantes e, o que se observou até a recente Estratégia Nacional de Defesa foi a ausência de iniciativas concretas nesse sentido. Em 2003, Flores fazia um alerta quanto à falta de *conjuntez* que

caracteriza o comportamento de cada uma das Forças Armadas brasileiras. Em 2010, voltou a insistir na maior integração das Forças Armadas, sob distintos aspectos.

A integração merece um desenvolvimento. Ela é resistida pela autonomia das forças que, ajudada pela apatia política e societária, tem permitido excessiva setorialização das concepções e prioridades de defesa (...) A relutância prejudica a eficiência militar como um todo e encarece o preparo militar, constrangido pela escassez de recursos. Se o Brasil não acompanhar a tendência em curso avançado nos países que já superaram ou estão superando esse problema (todos enfrentaram dificuldades), vai ser complicado melhorar substancialmente sua capacidade militar. (FLORES, 2003, p. 4)

O poder militar brasileiro vive uma grande defasagem entre o conveniente e o existente, com o material em grande parte obsoleto. Para reduzi-la, além do preparo (...), é preciso enfatizar a integração estratégica, operacional, logística e de inteligência das Forças, útil à eficiência com economia de meios, como vigente com sucesso no mundo militarmente mais preparado. (FLORES, 2010, p. 36)

Decididamente, sem o projeto de força não se pode pensar em planejar, executar e controlar adequadamente o orçamento da Defesa. Isso porque não estarão disponíveis as informações necessárias ao dimensionamento das necessidades e capacidades, essenciais ao planejamento; nem será possível realizar despesas com a segurança de sua melhor utilização, do que depende a efetividade de sua execução; e nem será possível a desejada construção de adequados indicadores de desempenho, o que comprometeria seu controle. Gerenciar forças armadas sem um apropriado projeto de força, que trate o orçamento de forma integrada, superando

as diferenças entre as forças, tende a tornar-se atividade marcada pelo desperdício de recursos e pela baixa transparência.

Resta-nos desenvolver uma Política de Defesa integrada, tendo como pilares indispensáveis, o orçamento consolidado de defesa, correspondente política de compras integradas e de despesas, e não arranjos corporativos das três armas, a Aeronáutica (que toma conta dos aeroportos civis), do Exército (que ainda continua a ter sua doutrina de presença ou ocupação do território nacional) e a da Marinha, mais assertiva tecnologicamente, mas que continua sua dubiedade entre grandeza e funcionalidade. (BRIGAGÃO, 2010, p. 111)

Discussões a esse respeito devem ser abertas, amplas e participativas, e, nesse aspecto, até hoje, a defesa brasileira não tem constituído um exemplo muito louvável. Contudo, também é verdade que mudanças importantes vêm sendo, recentemente, encaminhadas, inclusive com a maior participação do Poder Legislativo. Em 2008, elaborou-se a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), documento que trouxe importantes orientações com vistas à formação de um sistema de defesa mais adequado à realidade nacional, bem como lançou algumas luzes acerca de um possível projeto de força para a defesa brasileira. Seu texto, a todo momento, refere-se ao caráter conjunto que devem ter as operações tradicionalmente conduzidas pelas forças singulares, à estrutura logística a ser adotada e, até mesmo, às pesquisas científicas de interesse da Defesa Nacional a serem realizadas.

Mais recentemente, em março de 2010, outro importante avanço parece haver ocorrido com a aprovação, pela Câmara dos Deputados (CD) do Projeto de Lei Complementar 543/09, enviado àquela Casa no ano anterior, que promove importantes alterações na Lei Complementar 97/99 (BRASIL, 1999), a qual dispõe sobre

normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Podendo ser considerado um desdobramento natural da *Estratégia*, o Projeto de Lei traz para o plano da legislação específica algumas das mudanças buscadas no nível estratégico, em especial, a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e a obrigação de elaboração do *livro branco* da defesa nacional. O que se destaca dessa movimentação política, como lembrado pelos deputados mais envolvidos, são a democratização das Forças Armadas brasileiras e a inserção da discussão sobre a defesa em um contexto social mais amplo (BRASIL, 2010). A defesa começa a deixar de ser um assunto de militares para ser um assunto da sociedade brasileira.

Entretanto, em nenhum momento, há uma referência clara a um *projeto de força*, assunto que parece continuar a constituir um tabu para as armas brasileiras. Espera-se que o conteúdo da recente e aparentemente bem-intencionada *Estratégia*, bem como das alterações promovidas na legislação específica, reflitam-se, o quanto antes, no conteúdo do orçamento de defesa. É necessário afirmar e traduzir em disponibilidade orçamentária, em caráter definitivo, a compreensão da necessidade de se adequar a gestão da defesa aos princípios da gestão pública e aos ditames da democracia, a fim de construir um apropriado sistema de defesa para o Brasil (BRIGAGÃO, 2007).

GASTOS COM PESSOAL E ENGESSAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Uma das mais visíveis consequências negativas da falta de um projeto de força na defesa nacional é a elevada incidência de gastos com pessoal. Trata-se de realidade sentida na maioria dos países sul-americanos, os quais, da mesma forma, padecem da falta de projeto apropriado para suas forças armadas. Nesses países, o que resta para equipamento e adestramento é bem pouco e, com exceção, talvez, do Chile, que conta com a Lei do Cobre,

não constitui uma rubrica “segura” do orçamento, estando sempre ao sabor das mudanças políticas. No Paraguai, por exemplo, o gasto com pessoal chega a 83% do total destinado ao setor de defesa. Situação semelhante é vivenciada pelos setores de defesa nacional da Argentina (78%), da Bolívia (73%), do Equador (64%), do Uruguai (73%) e da Venezuela (76%) (DONADIO; TIBILETTI, 2008).

No Brasil, nos últimos anos, quase 80% dos gastos militares correspondem a despesas com pessoal e as três forças armadas disputam o que resta sem qualquer aparente planejamento conjunto por parte do Ministério da Defesa (PEDERIVA; MEDEIROS, 2003; BRIGAGÃO, 2007). Os equipamentos, sempre buscados à míngua de recursos, são quase sempre adquiridos em caráter de oportunidade, o que significa dizer, por seu preço baixo, e não como decorrência de um planejamento consistente do sistema de defesa (MARTINS FILHO, 2001).

Despesas pessoal MD – % Despesa total MD 2002-2009 (R\$ bilhões)*			
Ano	Despesa Pessoal MD	Despesa Total MD	%
2002	21,3	28,3	75,3
2003	21,1	25,9	81,4
2004	22,6	28,8	78,4
2005	24,9	33,7	73,8
2006	28,5	36,3	78,6
2007	30,8	40,7	75,7
2008	35,4	45,9	77,2
2009	39,6	51,3	77,1

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCU sobre as contas da República

**Até 2008, despesas realizadas; em 2009, despesas empenhadas.*

Como bem percebido a partir do quadro anterior, o gasto com pagamento de pessoal no MD é muito elevado, havendo consumido, em média, entre 2002 e 2009, 77,2% do total de recursos do Ministério, o que deixa praticamente nada para o reaparelhamento e o adestramento. Além disso, do que resta, cerca de metade também já está comprometido com despesas obrigatórias, na forma de outras despesas correntes e pagamentos de juros e amortizações. Não é, portanto, o caso exclusivo de serem destinados recursos insuficientes à Defesa. Um problema central, portanto, e que precisa ser enfrentado com transparência, serenidade e maturidade, é que a estrutura dos gastos com defesa no Brasil é totalmente inadequada. Avalia o professor Clóvis Brigagão que:

(...) pouca coisa foi alterada no cenário da defesa brasileira. Ao contrário, nesse período, aumenta-se a crise do setor de defesa, em que há vários pronunciamentos sobre o “sucateamento” dos equipamentos militares, a questão do orçamento (em que cerca de mais de 80% dele são para cobrir gastos de pessoal) e outras reclamações frequentes – umas autênticas, outras imaginárias. (BRIGAGÃO, 2010, p. 92)

A gestão de recursos humanos constitui um dos mais preocupantes problemas para a defesa brasileira. Inicialmente, porque a despesa com pessoal consiste na mais significativa aplicação dos recursos governamentais destinados à Defesa, imprimindo-lhe o perigoso caráter da inflexibilidade. Ainda, porque essa área constitui-se no maior empregador do setor público brasileiro, compreendendo mais de um terço do quantitativo de pessoal da União e quase um quarto da despesa com pessoal realizada pelo Governo Federal. Também, porque o sistema de conscrição, característico do serviço militar obrigatório, perde sentido sem

um projeto. Igualmente, porque o enquadramento dos recursos humanos do setor de defesa no modelo geral de prestação de contas da Administração Pública constitui requisito essencial à garantia de transparência. Finalmente, porque, nos últimos anos, mesmo diante das restrições orçamentário-financeiras, pesquisadores registram um incremento no efetivo militar do Brasil.

Na década dos noventa, quase todos os países latino-americanos reduziram o número de seus efetivos militares, especialmente na América Central, onde as guerras civis chegaram ao seu fim. Ao contrário, na primeira década do século XXI, os efetivos militares aumentaram em vários países da região. Especialmente notório é o caso da Colômbia, onde o governo aspira a uma solução armada para o conflito com as FARC. Também houve um aumento de pessoal militar no México, no Brasil (grifei) e na Venezuela. (FLEMES; NOLTE, 2010, p. 5, tradução do autor)

Afinal, por que motivo se deu o aumento do contingente militar no Brasil nos últimos anos, quando se vive uma clara tendência à redução de custos não vinculados diretamente aos programas sociais? Não há clareza nas respostas oferecidas pelas autoridades governamentais. A própria Estratégia Nacional de Defesa não é clara quanto à política de gestão de recursos humanos a adotar. Trata do assunto de forma superficial, fugindo a uma das discussões mais importantes em termos de um possível futuro projeto de força. Na avaliação de Eliézer Rizzo de Oliveira acerca da Estratégia:

Tudo que (...) foi considerado incidirá sobre o número de militares das Forças Armadas. Esse tema é tratado de passagem, não se podendo identificar uma tendência de aumento de contingentes nem, ao contrário, de sua diminuição. No entanto, esta última é discretamente

sugerida pelo emprego da expressão “política de otimização do emprego de recursos humanos”. (OLIVEIRA, 2009, p. 78)

Questão recorrente na defesa brasileira diz respeito ao serviço militar obrigatório. A conscrição, chamada de jovens em caráter obrigatório para as fileiras das armas, não pode ser avaliada sem um *projeto de força*. Ao fazer uma opção clara pela manutenção do serviço militar obrigatório, porém sem vinculá-lo a um projeto, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) perdeu sentido em relação a uma das mais relevantes questões do setor defesa do Brasil. Afirma a *Estratégia*:

O Serviço Militar Obrigatório é condição para que se possa mobilizar o povo brasileiro em defesa da soberania nacional. É, também, instrumento para afirmar a unidade da Nação acima das divisões das classes sociais. (BRASIL, 2008)

Não se duvida do patriotismo nem das boas intenções de quem conduziu a *Estratégia* de forma a manter o serviço militar obrigatório. Entretanto, sua utilidade, sobretudo do ponto de vista do provimento da defesa, se mostra bastante frágil, por, pelo menos, quatro razões. Uma, porque a capacitação acadêmica e tecnológica dos integrantes das Forças Armadas, assunto crítico na atualidade, em nada se vê beneficiada com a medida. Duas, porque a noção de mobilização adotada pela *Estratégia* somente faria sentido se vinculada a um projeto que explicitasse os resultados esperados à luz dos recursos disponíveis. Três, porque o problema da baixa remuneração crônica do pessoal militar não se reduz, ao contrário, pode se agravar com a manutenção da obrigatoriedade de servir. E, quatro, porque a intenção de afirmar a unidade da Nação acima das classes sociais, a partir do serviço militar obrigatório, pode não se sustentar, uma vez que os problemas econômicos e sociais de natureza estrutural pelos quais passam os jovens das classes mais

desfavorecidas, que compõem a essência dos soldados conscritos, não seriam afastados.

A lógica da *nation in arms* (nação em armas) e do recrutamento massivo, surgiu com a percepção de que a guerra não se tratava de um simples embate entre soldados, mas de uma luta entre todo o potencial humano das diferentes nações envolvidas, devendo ser resolvidos por exércitos movidos por motivações patrióticas e compostos pela conscrição. A guerra total, desenvolvimento posterior dessa lógica, adicionou-lhe a necessidade de contar, verdadeiramente, com todo o potencial nacional, definindo a capacidade de mobilização econômica e social como chave para a obtenção da vitória.

Entretanto, as lógicas da contemporaneidade não necessariamente se associam à conscrição e, de certa forma, relativizam o predomínio do *princípio da massa* nos resultados do campo de batalha. O soldado destinado a lutar na guerra contemporânea deve ser um profissional altamente capacitado, dominador de conhecimentos diversificados, com nível de instrução correspondente aos mais exigentes da sociedade. Rapidez, mobilidade e desenvoltura logística despontam como traços essenciais para forças armadas de um mundo sujeito a rápidas e dramáticas transformações. Não mais é a quantidade de soldados em combate que define o rumo das batalhas, mas a qualidade, fato este reconhecido pela *Política de Mobilização Militar*, aprovada e publicada em março de 2011, que enfatiza, entre outros, os aspectos relativos à pesquisa e desenvolvimento e à capacitação em alto nível de recursos humanos (BRASIL, 2011).

Os objetivos sociais do serviço militar obrigatório são louváveis, mas de duvidosa realização. E, no que se refere à capacidade combativa das Forças Armadas, sem o projeto, nem mesmo se pode dizer que resultados esperar. A falta do *projeto*

de força fulmina qualquer esperada utilidade do serviço militar obrigatório para o eficaz e eficiente provimento da defesa no Brasil e a conscrição, se faz algum sentido, fica prejudicada em sua avaliação pela falta de um projeto coerente.

Por último, é válido enfatizar que a superação dos problemas orçamentário-financeiros da defesa brasileira passa pela maior transparência e pela abertura da discussão. Os diversos segmentos da sociedade: político, acadêmico, empresarial, e, até mesmo, os movimentos sociais devem ingressar no debate acerca da defesa “que se quer ter” e da “que se pode ter”. Concentrar o assunto no âmbito das Forças Armadas em nada contribuirá para a solução dos impasses, pois as organizações armadas não são capazes, isoladamente, de estabelecer suas prioridades de ação e de investimento à luz da totalidade dos interesses nacionais: nem seria desejável, ou mesmo lógico, que assim fosse em uma democracia. A continuidade da restrição desses assuntos ao âmbito militar apenas serviria para perpetuar um processo viciado, sem qualquer ganho para a Defesa e sua gestão. Para o professor Salvador Raza:

A premissa implícita, construída sobre uma base falsa, é de que tendo garantidos mais recursos orçamentários, e deixado trabalhar de forma autônoma, determinado setor saberá o que fazer para resolver o problema de segurança [e defesa]. A análise, então, corre o risco de se tornar mera ferramenta para validar as decisões ou os centros de poder, com consequências danosas para a governabilidade. (RAZA, 2010, p. 36, tradução do autor)

CONCLUSÃO

O orçamento de defesa no Brasil na última década tem-se mantido constante, tanto no que se refere aos valores envolvidos quanto no que toca aos problemas relacionados. Embora possa

o orçamento, de fato, ser insuficiente para as responsabilidades do setor, não se pode falar em despriorização do tema da defesa perante a sociedade, nem em relação às demais áreas de atuação governamental. Ademais, pode-se perceber a persistência de problemas crônicos, alguns dos quais, nem mesmo a recente e bem-intencionada Estratégia Nacional de Defesa parece ter o condão de afastar.

Os números do orçamento de defesa no Brasil não nos permitem dizer que o setor tem sido esquecido, seja pela sociedade, seja pelas autoridades governamentais. A relação quase constante entre as despesas realizadas e o valor do Produto Interno Bruto (PIB) conduz à conclusão de que a sociedade brasileira, desde 1999, ano da criação do Ministério da Defesa (MD), em nada diminuiu o esforço econômico despendido para sustentar o seu sistema de defesa. Além disso, a média observada, 1,7% do PIB, é coerente para um país que goza de longo período de paz e que tem tido poucos desafios militares relevantes. Em que pesem as pretensões brasileiras de maior projeção no cenário internacional, tema que invariavelmente envolve o fortalecimento do componente militar da política externa, essa intenção deve submeter-se à realidade e dialogar com as demais prioridades do país.

O orçamento também não permite falar em baixa priorização do setor de defesa em relação aos demais setores da atividade governamental. Os recursos orçamentários destinados ao MD, entre 1999 e 2009, mantiveram-se ao redor de 3,4% do total despendido pela União, o que denota a atribuição de uma prioridade bastante constante e nada desprezível. Ao contrário, muito mais difícil parece ser explicar que um país que não se defronta com problemas de defesa realmente impactantes, e que apresenta problemas sociais tão gigantescos quanto suas dimensões territoriais, haja destinado, durante uma década, ao

MD, mais recursos do que ao Ministério da Educação (MEC) e quase o mesmo que ao Ministério da Saúde (MS). O orçamento do MD é o terceiro maior da República, mas, ainda assim, as discussões concentram-se em uma alegada falta de recursos e não na otimização de seu uso.

As perspectivas acerca da prioridade a ser atribuída ao setor de defesa não apontam para mudanças radicais no perfil orçamentário. Haja vista as graves questões sociais que assolam o país, é pouco provável que os gastos com defesa venham, no curto ou médio prazo, a superar 2% do PIB ou 4% do total de gastos da União, a não ser que haja motivos especialmente robustos para isso. Mesmo a esperada maior projeção do Brasil no cenário internacional não parece servir como argumento, pelo menos até o presente, para uma maior destinação de recursos à Defesa. Como afirmado ao longo deste estudo, encarar de forma realista o desafio da gestão da defesa, hoje, passa pela busca de maior eficiência no uso dos recursos disponíveis.

Na verdade, graves problemas são percebidos internamente à estrutura do setor de defesa. Entre outros, parece haver uma grave deficiência na comunicação: uma incapacidade crônica do setor de defesa do Brasil comunicar à sociedade a sua própria importância e, com isso, justificar um aumento no seu orçamento. E, infelizmente, ao invés de discutir abertamente suas razões e necessidades, historicamente, o setor tem preferido tratar o orçamento debaixo de um manto de segredo que em nada tem contribuído para a superação dos problemas existentes. Apesar da incidência de eventuais questões conjunturais, o que se percebe na gestão do orçamento de defesa são graves e persistentes falhas estruturais às quais, em algum momento, o setor deverá prestar a devida atenção.

A histórica falta de preocupação com a *legitimidade* do orçamento de defesa, no Brasil, é um dos problemas centrais a enfrentar. Abertura, debate e, sobretudo, *transparência*, devem ser palavras de ordem para os líderes da defesa nacional, se realmente desejam superar um estado de coisas negativo e afirmar a defesa como uma prioridade relevante e justa, isto é, *legítima*, perante a sociedade brasileira. Trata-se, hoje, do mais importante desafio político para o sistema de defesa brasileiro.

Para complementar o desafio da *legitimidade* e da *transparência*, há, ainda, o de elaborar um *projeto de força* para a defesa brasileira. Sem esse projeto, não será possível induzir o sistema a um processo coerente e consistente de planejamento, execução e avaliação. As Forças Armadas continuarão a parecer mais um gasto extravagante do que um investimento necessário. A noção de projeto de força, muitas vezes rechaçada pelas lideranças militares por apego a uma questionável autonomia, é coerente e altamente relacionada com as exigências de *legitimidade* e *transparência*. Na verdade, são exigências que se reforçam mutuamente.

O excessivo peso dos gastos com pessoal no orçamento de defesa, por exemplo, é apenas uma porção mais visível da falta que faz um projeto de força. Gastos com pessoal que se mantêm em torno de 77,2% do total despendido pelo MD tornam o orçamento setorial extremamente engessado e fazem do ministério e das Forças Armadas, em seu conjunto, muito mais um grande gerador de empregos do que um eficiente provedor de defesa. Ainda, a Estratégia Nacional de Defesa, ao manter o serviço militar obrigatório e garantir a permanência da conscrição, sem um projeto de força, em pouco ou nada contribuiu para a superação dos problemas relativos à dimensão do gasto com pessoal na defesa nacional, à necessidade de maior capacitação ou à clássica questão remuneratória do pessoal militar.

As perspectivas acerca da futura composição dos gastos de defesa e, em particular, dos gastos com pessoal, são pouco animadoras. Primeiro, porque o tema parece constituir um tabu para as forças armadas, sempre relutantes em discutir a possibilidade de redução de efetivos em troca de maior flexibilidade orçamentária. Segundo, porque tanto a *Política de Defesa Nacional* quanto a Estratégia Nacional de Defesa tratam do tema com injustificada timidez, sem propostas concretas de solução para os impasses existentes. Terceiro, porque, historicamente, o setor de defesa tem sido o maior empregador do Governo Federal e a eventual perda de postos de trabalho pode apontar para um custo político que as autoridades, tanto civis quanto militares, talvez prefiram evitar.

Ao longo da presente análise, não é proposta defender a redução sumária do orçamento de defesa do Brasil. Muito ao contrário, um confronto entre as responsabilidades atribuídas ao setor de defesa e os recursos que lhe são destinados nos traz a ideia de que estes, realmente, possam ser insuficientes. Entretanto, é proposta firmar posição no sentido de que o problema não vem apenas da falta de recursos, mas também do seu uso pouco eficiente e da falta de participação da sociedade na definição de prioridades para seu uso.

Se, de forma transparente e legítima, se chegar à conclusão de que os gastos com defesa devam ser aumentados, superando definitivamente os gastos com educação e saúde, por exemplo, que assim seja. Contudo, essa discussão deve ser transparente e legítima, bem como regida por um *projeto de força* adequado, e não conduzida sob uma *cultura de sigilo* que nenhum benefício jamais trouxe para a defesa brasileira. Avanços importantes têm sido obtidos, com a *Estratégia* e a intensificação dos debates junto ao parlamento. Entretanto, há, certamente, um longo caminho a

percorrer até que se possa falar em gestão democrática, eficaz e eficiente da defesa no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. “Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul”. In: D’ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, 2008, pp. 101-121.

ALECRIM, Michel; REIS, Marco Aurélio; D’ANGELO, Ana. “País gigante, defesa pobre”. In: *O Dia on-line: o seu jornal na internet*, Rio de Janeiro, p. 26, 11 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/arq/ODIA111107.pdf>>. Acesso em 11/5/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Deputados ressaltam a democratização das forças armadas*. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 09. mar.2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/145687-DEPUTADOS-RESSALTAM-A-DEMOCRATIZACAO-DAS-FORCAS-ARMADAS.html>>. Acesso em 7/2/2011.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Apresentada pela EM Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR,

de 17.12.2008. Aprovada pelo Decreto 6703, de 18.12.2008. Brasília: 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 16/6/2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Mobilização Militar*. Aprovada pela Portaria Normativa nº 343/MD, de 1º de março de 2011. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=03/03/2011>>. Acesso em 3/3/2011.

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Aprovada pelo Decreto 5484, de 30.6.2005. Brasília: 2005. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>>. Acesso em 16/6/2010.

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Governo Fernando Henrique Cardoso. Coleção Documentos da Presidência da República. Brasília: Presidência da República. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm>. Acesso em 16/6/2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: Exercício 1999*. Brasília: TCU, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: Exercícios 2000-2006*. Brasília: TCU, 2001-2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: Exercícios 2007-2009*. Brasília: TCU, 2008-2010.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Caixa-preta na defesa*. O Globo, Rio de Janeiro, 3 set. 2007. Opinião.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Paz, Segurança Internacional e a Inserção Brasileira*. Tese de doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URGS), 2010.

CHAGASTELES, Sérgio. “Hipóteses de emprego na determinação da estrutura militar: custos, organização e dimensões da Marinha”. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei nº 4.320/64 (orçamento público): normas gerais de direito financeiro e orçamentário*. Atualizada com tratamento didático e refrão constitucional. Coletânea Administração Pública, v. 3. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

DONADIO, Marcela; TIBILETTI, Maria de la Paz. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. ISBN: 978-987-21725-5-8. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.

FERNANDES, Fernando Bartholomeu. *As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso-1995/2002*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2006.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef. *Alianzas externas para armamento y defensa: una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana*. In: *Foreign Affairs: Latinoamérica*, v. 10, n. 1, Enero-Marzo, 2010.

FLORES, Mário César. *Defesa nacional: uma visão político-estratégica*. In: *Revista do Clube Naval*, Rio de Janeiro, n. 356, pp. 32-37, ISSN 0102-0382, Out/Nov/Dez, 2010.

FLORES, Mário César. *Uma estratégia para o Brasil*. In: *Ciclo de Debates sobre a Atualização do Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança*. Brasília, Ministério da Defesa, 2003.

MARTINS FILHO, João Roberto. O governo Fernando Henrique e as forças armadas: um passo à frente, dois passos atrás. *Olhar*, São Carlos, v. 4, n. 4, pp. 104-120, 2001. Disponível em: <<http://crab.rutgers.edu/~goertzel/martins.html>>. Acesso em 24/3/2012.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das forças armadas*. In: *Interesse Nacional*, Brasília, n. 11, pp. 71-83, ISSN 1982-8497, abril/junho 2009.

PACHECO, Guillermo. Las Relaciones Político-Militares en Democracia: Los Ministerios de Defensa. *Security and Defense Studies Review*, Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), v. 10, ISSN 1533-2535, Spring-Summer, pp. 47-58, 2010.

PEDERIVA, João Henrique; MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. “A defesa brasileira e o orçamento federal”. In: XXVII Encontro da Anpad. Brasília: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Anpad), 20 a 24 set. 2003.

POMPEU, Luís Fernando Nogueira. *Aspectos políticos do orçamento de defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa*

Nacional. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2009.

PROENÇA Jr., Domicio e DINIZ, Eugenio. A falta que faz um projeto para as Forças Armadas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 jan. 2003.

RAZA, Salvador Ghelfi. A Conflict Analysis Methodology for Formulating Security Policy and Strategy. *Security and Defense Studies Review*, Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), v. 10, ISSN 1533-2535, Spring-Summer, pp. 23-46, 2010.

RAZA, Salvador Ghelfi. Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa. In: *Research and Education in Defense and Security Studies (Redes)*. Brasília, 2002.

SOUSA Jr., Afonso Farias de; FREIRE, Luís Tirre. Orçamento e contingenciamentos: potencialização dos impactos negativos e fragilização da defesa nacional. In: VI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (SEGEeT). Resende: Associação Educacional Dom Bosco (AEDB), 2009. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos09/200_Orcamento_e_Contingenciamentos_IMPACTOS%20VFINAL%20IDT-1.pdf>. Acesso em 8/2/2012

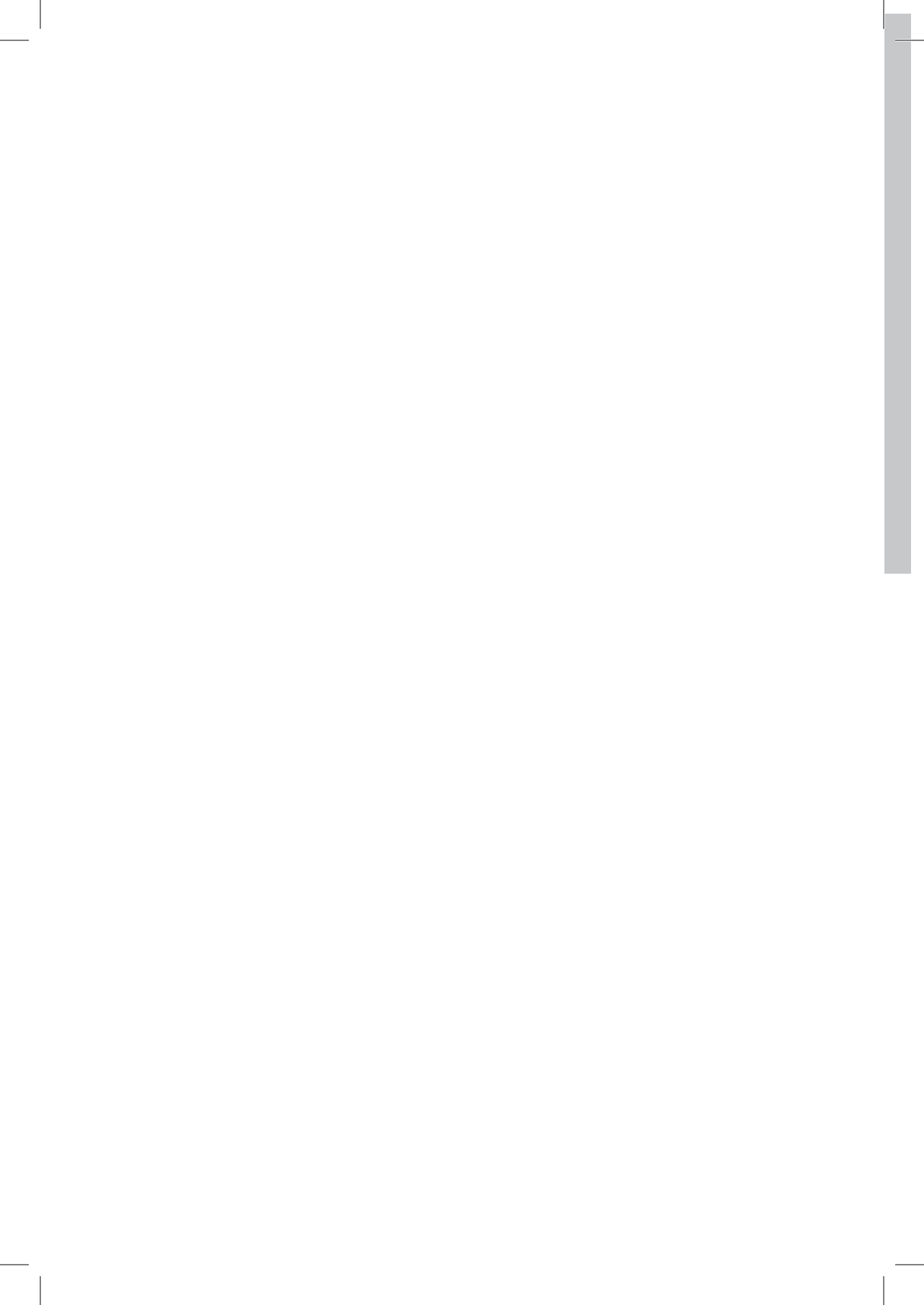
VILALTA, Daniel Eduardo. *A brief analysis of some of the challenges faced by the Brazilian Government in redeveloping its defence industry*. Dissertação de mestrado. Bedfordshire: Cranfield University, 2011.



PARTE V

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:

PASSADO E PRESENTE



O BRASIL E SUAS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS: RIO BRANCO E OS DIAS ATUAIS

Clodoaldo Bueno

Doutor (1977) em História Econômica pela Universidade de São Paulo, livre-docente (1984) pela Unesp/Marília, Professor Titular da Unesp – Marília/Assis, aposentado. Integra o corpo docente do Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Tem experiência docente na área de História, com ênfase em História do Brasil e relações internacionais. Seus principais textos referem-se à política externa brasileira e relações interamericanas. Foi professor visitante CNPq junto ao Departamento de História da UnB e, mediante concurso, junto ao Instituto de Estudos Avançados da USP (padrão MS-6), na área de Assuntos Internacionais. No exterior publicou artigos ou capítulos de livros em Paris, Londres, Milão, Buenos Aires, Quito, Tóquio e Assunção.



Em termos gerais, os objetivos de uma política externa aplicáveis a qualquer nação podem ser enquadrados em quatro grupos: (1) assegurar a independência, a soberania, a integridade, e a dignidade nacional; (2) promover o desenvolvimento do país e preservar os interesses dos seus nacionais no exterior; (3) desenvolver uma política de paz e amizade com todas as nações a fim manter o país afastado de conflitos; e (4) contribuir para a cooperação e a paz internacional. A partir disso, nosso exame focará dois aspectos da política externa do Brasil que tem sido objeto de polêmica, segundo tem aparecido na mídia. Refiro-me à integração hemisférica e às novas parcerias ditas estratégicas do Brasil, que não se coadunam com, pelo menos, dois dos objetivos acima citados. Iniciaremos nossa comunicação recuperando alguns aspectos da tradição da diplomacia brasileira, para, afinal, chegarmos a algumas conclusões.

O INTEGRACIONISMO

O ideal integracionista na América remonta ao início da vida independente das nações de fala espanhola. Basta lembrar o projeto anfitriônico de Bolívar e os congressos pan-americanos de Lima. Tanto o Brasil quanto os EUA não hostilizaram os projetos de integração hispano-americanos, mas não os apoiaram. Ao longo do século XIX, o Brasil era visto pelos hispânicos da América, em razão da manutenção da escravidão e das instituições monárquicas, como uma planta exótica no continente. Além das diferenças de

língua, o Brasil tivera questões concretas com vizinhos, duas das quais levaram a conflitos armados. Sem terreno fértil, o movimento pan-americano no Brasil ficou em estado latente.

Na última década daquele século, o pan-americanismo voltou com mais força, dessa vez sob o patrocínio da maior nação do hemisfério, tanto em termos territoriais, quanto populacionais e riqueza material: os EUA, que há três décadas tornaram-se a nação mais próspera do planeta, mercê da atração que exercia sobre investimentos e imigrantes. O seu capitalismo atingira a maturidade, apoiado na agricultura forte, na grande finança e no volume de sua produção industrial. A exemplo do que faziam as nações europeias, a jovem nação reivindicou sua integração no rol das grandes potências a procurar esferas de influência e deitar as raízes de uma política imperial. Aos olhos dos norte-americanos, a América Latina, por razões geográficas e passado colonial comum, era vista como um campo naturalmente destinado à sua expansão.

Foi nessa conjuntura que o Secretário de Estado Blaine convocou todas as nações do hemisfério, com exceção do Canadá, para uma Conferência Internacional Americana, que teve lugar em Washington no período de 20 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890. Todas as nações convidadas fizeram-se representar. Afora o item relativo à discussão do arbitramento, predominaram os temas destinados à integração econômica, como o incremento das relações comerciais, união aduaneira, moeda comum americana, uniformização das leis de concessões minerais, construção de uma estrada de ferro pan-americana, patentes e marcas de fábrica, além de outros.

Inaugurava-se, assim, um novo pan-americanismo, versão continental do espírito do tempo. Essa fase do integracionismo foi até a década de 20 do século XX e foi marcada por poucas ações concretas. Na virada do século XIX para o XX, os países da América

Latina eram refratários à formação de uma união aduaneira e à criação de uma moeda comum, nos termos das propostas norte-americanas reapresentadas nas conferências internacionais americanas que se sucederam, realizadas, normalmente, a cada cinco anos. Houve, todavia, progressos, como os direcionados à codificação do Direito Internacional Americano e à construção da ferrovia pan-americana. O mais duradouro foi a retórica que, de qualquer forma, cultivava o ideal de solidariedade continental. Para isso, contribuiu, também, a Secretaria Internacional da União Americana, sediada em Washington, criada já na primeira conferência (1889-90). Esta secretaria, com os seguidos acréscimos em suas atribuições, é considerada o embrião da futura Organização dos Estados Americanos (OEA).

No período que corresponde a essa fase do pan-americanismo, vicejou no Brasil a Primeira República. Liberal nos fundamentos de sua política interna e externa, mas pragmática no seu comércio exterior voltado para defesa da agroexportação, então a principal fonte de riqueza nacional. O barão do Rio Branco foi a figura maior da política externa brasileira da época, a ponto de tornar-se paradigma ainda válido em alguns aspectos para os dias que correm.

Rio Branco nunca abandonou a retórica pan-americana, mas nunca permitiu que em nome dela o país sofresse perdas comerciais ou o mínimo arranhão à soberania ou ao orgulho nacional, até porque conhecia os limites da solidariedade sul-americana. Desfrutou prestígio em todo o hemisfério, mas teve o cuidado de nunca deixar aparecer que pudesse ter pretensões de liderança e, sobretudo, de impedir que tanto os países do hemisfério quanto os de fora dele, se envolvessem nos negócios brasileiros.

O prestígio da diplomacia brasileira construído por Rio Branco, somado às dimensões e posição do país, levava o chanceler

a aspirar e praticar uma política externa num palco mais elevado do que lhe proporcionava a América Latina. A completar um lustro à frente da chancelaria, pôde afirmar que o Brasil dali em diante ingressaria no ciclo das grandes amizades internacionais e ao mesmo tempo desinteressar-se-ia das estéreis disputas sul-americanas. As suscetibilidades que as nações hispano-americanas exibiam em questões que envolvessem interesses brasileiros levavam Rio Branco a perceber que o país tinha pouca chance de exercer influência solitária sobre elas. Por isso, sempre recusou alardear pretensões de hegemonia sobre a área. Dizia, com realismo, que na vertente do Pacífico a influência diplomática pertencia incontestavelmente ao Chile. Na vertente atlântica da América do Sul, o Brasil só poderia exercer alguma influência, caso esta lhe coubesse, se fosse dividida com a Argentina. Sem precisar recorrer a teóricos, a leitura que fazia da vida internacional levava-o a perceber que liderança não se reivindica nem se compra, mas decorre do consentimento e reconhecimento dos liderados.

As conferências internacionais americanas foram interrompidas pela grande guerra de 1914 a 1918. A década de 1920 conheceu um período de arrefecimento da solidariedade hemisférica, visível na conferência de Havana (1926), quando ficou nítida a cisão EUA-América Latina. Mas, na conjuntura anterior à segunda guerra (1939-1945), os Estados Unidos voltaram-se, novamente, para a América Latina, praticando uma política de aproximação, liderada pelo presidente F. D. Roosevelt que a designou de “boa vizinhança”. No Brasil, a partir de outubro de 1930, iniciou-se o período Vargas, cujo governo prestigiou o pan-americanismo, visível na questão de Letícia e na mediação, juntamente com a Argentina, da Guerra do Chaco. Na ordem mundial do segundo pós-guerra, foi previsto na carta da ONU a criação de organismos regionais. Assim, em 1947, foi assinado, em Petrópolis, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

(Tiar), integrando, assim, o sistema interamericano ao sistema mundial, e provendo-o de mecanismos de manutenção da paz e da segurança hemisférica. Com esse instrumento e a carta da OEA, o regionalismo do continente integrou-se à nova ordem mundial.

Na gestão de Juscelino Kubitschek (1955-60), houve ênfase nas relações do Brasil com as nações do Cone Sul, reforçadas pelo lançamento da Operação Pan-americana (OPA), em 1958, de abrangência latino-americana. A Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc), criada pelo tratado de Montevideu em 1960, é apontada como o resultado mais visível da OPA. Jânio Quadros e João Goulart deram continuidade à política de aproximação com as nações do sul hemisférico, sobretudo com a Argentina, ao assinarem, respectivamente, com o presidente Frondizi, o acordo de amizade e consulta e a declaração do Galeão. Nesse momento, o integracionismo brasileiro enfatizava as relações com as nações do Cone Sul, a Argentina em particular, com o objetivo, até, de superar a histórica rivalidade então existente entre os dois países. Todavia, o tom de rivalidade a permear as relações entre as duas mais expressivas nações do segmento sul hemisférico voltou na década de 1970, na vigência, portanto, do período militar no Brasil (1964-85), por conta, nomeadamente, dos projetos de aproveitamento do potencial energético do Rio Paraná. As relações melhoraram depois da assinatura, em 1980, do Acordo Tripartite, que superava a questão de Itaipu. Redemocratizados ambos os países, chegou-se ao Mercosul, que seria uma espécie de coroamento da integração, entre Brasil e Argentina em especial, embora estivesse prevista sua ampliação no sentido de envolver outros países do continente. O Mercosul, no momento de sua fundação, foi concebido pelos formuladores brasileiros, como uma proposta de regionalismo aberto e sintonizado com o momento então vivido pelo Ocidente, no qual voltavam a triunfar as ideias liberais de comércio e investimentos.

A partir dos anos 80, o comércio entre as nações passou a ser considerado mais eficaz para atender as demandas econômicas de cada sociedade do que as providências de ordem política e estratégica. Nos anos de 1990, quase todo o hemisfério aderiu às diretrizes do Consenso de Washington e seus reajustes, o que levou os diversos Estados a promover reformas institucionais, bem como a abertura comercial, a estabilidade financeira, a privatização e a integração a blocos econômicos. Estes deveriam ser polos abertos, vistos como etapas necessárias à grande abertura mundial. No momento da assinatura, o Mercosul foi visto como uma espécie de “piscina” para se aprender a nadar antes de expor as economias dos países signatários ao grande oceano da competição global.

Posto em marcha, o Mercosul viveu momentos de glória. Parecia irreversível em razão do aumento considerável do fluxo do comércio Argentina-Brasil no período de 1994-98 e das juras de amor eterno entre ambas as nações. Mas, o aumento expressivo do comércio bilateral não deveria ter sido motivo de surpresa, se os observadores e formuladores da política externa conhecessem melhor a história das relações comerciais Brasil-Argentina. Teriam constatado que era o curso natural da tendência observada desde fins do século XIX e começo do século XX. Apesar das travas aduaneiras, a Argentina já então figurava como um dos principais vendedores para o Brasil, atrás da Grã-Bretanha, EUA e, às vezes, da França. A questão, portanto, residia em soltar um pouco as antigas amarras que impediam o livre curso do comércio entre ambos os países.

Tudo correu bem no Mercosul enquanto a Argentina era superavitária no comércio com o Brasil. Quando as posições começaram a se inverter, o governo argentino, sensível aos seus produtores, passou a contrariar as normas acordadas e impôs barreiras e, depois, chegou-se ao sistema de cotas. O Mercosul, tal como foi proposto inicialmente, está, assim, desfigurado.

Permanece como retórica e horizonte para negociações. Se o comércio Brasil-Argentina continua importante é porque sempre o foi e porque mútuos interesses específicos independem da retórica. Além disso, o Brasil não opõe restrições à entrada de mercadorias argentinas, apesar de alguns ensaios de retaliação.

Quando Lula assumiu o governo (2003), o Mercosul agonizava. Falava-se, tanto na Argentina quanto no Brasil, em abandoná-lo ou relançá-lo. A assessoria do novo presidente teve a chance de renegociá-lo sobre “folha limpa”, com pragmatismo. Não o fez; quis reativá-lo nas mesmas bases, sem imaginação, exacerbando a linha de pensamento que vinha do governo anterior que era “fabricar” justificativas para as concessões unilaterais: além da lista já grande (definida em 1994) de exceções, aceitou salvaguardas, sob o argumento de que o mais forte deve conceder para liderar. Fez mais: colocou uma linha de crédito à disposição da Argentina. O romantismo e as preferências ideológicas prevaleceram neste, como em outras frentes, sobre o enfrentamento, no âmbito da lógica comercial, da dura realidade das relações internacionais, misturando interesses nacionais com amizades e simpatias. O estilo da política externa inaugurada trouxe-nos à lembrança o fiasco da gestão de Quintino Bocaiúva, o primeiro titular do Ministério das Relações Exteriores na inauguração da República, em especial a espalhafatosa viagem que empreendera ao Rio da Prata para ceder território nacional ao assinar o Tratado de Montevidéu (1890) com a Argentina. O afã do nosso negociador foi agradar.

No Cone Sul, o governo Lula cometeu outros equívocos, decorrentes da ignorância da história das relações internacionais em geral e daquelas do hemisfério em particular:

1. Alardear liderança. Esta não se proclama; só se a exerce com o reconhecimento dos liderados, pois para liderar é preciso ter certas capacidades, superiores em relação àqueles, seja sedução

cultural, superioridade tecnológica, hegemonia econômica, superioridade militar, e, sobretudo, que a nação líder exiba um tipo de sociedade paradigmática para os povos liderados e, ainda, que tenha um projeto internacional que envolva as nações sob sua influência, pois seguir um líder significa compartilhar, de uma forma ou de outra, de seu futuro;

2. Minimizar, em razão de equívocos estratégicos, os objetivos da outra parte negociadora. Era conhecida a concepção argentina a respeito do Mercosul: um negócio; um expediente para vender mais. O governo brasileiro tinha uma concepção mais larga, com um argumento estratégico, irretocável se fosse apoiado na concretidade histórica: reforçar as posições do Brasil nas suas negociações internacionais. Não se levou em conta a onerosa contrapartida que é apoiar reivindicações dos demais sócios do bloco no grande palco da vida internacional. Outro aspecto negligenciado pelos quatro países signatários foi a elaboração de uma agenda internacional comum ou, pelo menos, com certa convergência, sobretudo em termos de capacitação tecnológica, política macroeconômica e educacional. Na primeira demanda brasileira na grande arena – ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU – teve a oposição argentina. O argumento estratégico começava a cair por terra. E nesse ponto, o assunto cruza-se com o tema da rivalidade e outros fatores que influenciam as relações históricas entre o Brasil e as nações americanas de fala espanhola. Ao invés de liquidar de vez todas as pendências do Mercosul, já desrespeitado ao tempo de Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula não se aproveitou do seu potencial de força (normal em início de governo) para adotar uma posição firme em que poderia, no limite, colocar a denúncia do Tratado de Assunção como alternativa, optou por uma política externa fundada em preferências internacionais decorrentes de simpatias ideológicas, retórica integracionista e desejo de liderança. Alfinetavam-se os Estados Unidos, com os

quais, tradicionalmente, o Brasil era superavitário no comércio, e concedia-se à Argentina, invertendo-se posições, pois é a esta que cabia fazer concessões aduaneiras ao vizinho do norte. Os formuladores da política externa brasileira desconheciam e desconhecem a tradição diplomática brasileira no assunto, firmada por Rio Branco em um contexto liberal semelhante ao nosso, no qual não faltaram propostas de integração sustentadas por uma retórica pan-americanista.

O fomento da agroexportação contribuíra para justificar a aproximação aos Estados Unidos no início da República, pelo fato de aqueles já serem então o primeiro comprador de café, além de outros produtos brasileiros. Em troca da livre entrada do café no mercado norte-americano, o governo brasileiro concedia um rebaixamento de 20% na tarifa alfandegária aos produtos originários dos Estados Unidos. Manteve-se tal prática no período de Rio Branco, prolongando-se até a década de 1920. O favor alfandegário feria os interesses dos exportadores argentinos de farinha e de trigo em grãos. Por isso, em 1907, o governo argentino, que isentara o café brasileiro de direitos de entrada, solicitou ao Brasil vantagens alfandegárias para alguns produtos, invocando favores idênticos aos concedidos para os Estados Unidos. Rio Branco rejeitou a proposta argentina argumentando que a imprensa torcera o pensamento de seu ministério ao afirmar que a redução de 20% decorria da reciprocidade à livre entrada do café nos Estados Unidos. Não era a razão essencial. Se fosse assim, o Brasil deveria estender iguais vantagens à Holanda e à Bélgica, países que davam livre entrada ao mesmo produto. A razão do favor alfandegário estava no fato dos Estados Unidos comprarem a metade da produção anual do Brasil e não na isenção dos direitos de entrada. Para qualquer país pretender receber igual tratamento tarifário do Brasil, seria necessário que comprasse café brasileiro em proporções que, ao menos, se aproximassem

daquelas dos Estados Unidos. O que não era o caso da Argentina, que importava 120.000 sacas por ano, contra 6.100.000 dos Estados Unidos, 2.000.000 da Alemanha, 748.000 da França, 400.000 da Holanda e 300.000 da Bélgica. À exceção dos Estados Unidos, os países citados não tinham suas exportações para o Brasil facilitadas com a redução de 20%. Se o mercado argentino era limitado para os produtos brasileiros, o mercado brasileiro representava o inverso para os argentinos. Cabia, portanto, à Argentina, segundo Rio Branco, “fazer concessões aduaneiras ao Brasil sem pedir favores em troca”. Ao arrematar o argumento, acrescentou que no momento em que a Argentina abolisse os direitos que então cobrava sobre o café, o mate, o açúcar e o cacau brasileiros, e o consumo dos mesmos atingisse níveis comparáveis aos dos Estados Unidos e de alguns países europeus, poderiam os argentinos pleitear algum favor comercial. Para o então titular do Itamaraty, tais acordos “são sempre objeto de demorados e refletidos exames” e que “nenhum país se deixa levar nestes assuntos pelo sentimentalismo ou por espírito de camaradagem. Todos procuram atender aos seus interesses”. Apesar do Brasil ser e desejar ser sempre bom amigo da Argentina, a amizade não entraria em conta nas questões de intercâmbio comercial. Insistia: “Não é o Brasil que tem de dar compensações ao franco comprador que é para nós a República Argentina: é ela que deve dar compensações ao grande comprador de produtos argentinos que é o Brasil”.

Nos dias de hoje, as cotas comerciais impostas pela Argentina a certas mercadorias de procedência brasileira mostram um Mercosul desfigurado em relação ao que fora acordado. Desde o início, faltaram cautela e preocupação com detalhes por parte dos negociadores brasileiros que, a que tudo indica, preocuparam-se mais em mostrar resultados imediatos, conformando a sub-região à tendência mundial voltada para a integração e a formação de blocos. Sequer cuidou-se de institucionalização do Mercosul. Hoje

fica claro a todos o que se sabia desde o começo: a diferença de concepção entre Argentina e Brasil sobre o Mercosul, conforme afirmado. Pragmáticos, os argentinos dão primazia aos ganhos econômicos da integração. O governo brasileiro carece de ajuste no foco de suas lentes para ver o Mercosul como os argentinos o veem ou deve parar de apostar tanto na integração sub-regional e abandonar a quimera de liderança, usada para justificar concessões sem compensações. Dito de outra forma, liderar para ter perdas.

Na mesma linha de querer liderar, mas sem conhecer suficientemente a história do “outro” e – o que é pior – ver o que gostaria que fosse e não o que é, e não distinguir o transitório do permanente, o governo brasileiro atual mais confundiu e confundiu-se na América Latina. A aproximação do Brasil a esta sempre fora baseada, desde Rio Branco, numa retórica elevada, mas concretamente tênue, sem compromissos que tolhessem a liberdade de movimentos no contexto regional e sem permitir sequer arranhões à soberania, ao orgulho e ao prestígio nacionais. Por afinidade ideológica, o governo brasileiro ao tempo de Lula prestigiou Hugo Chávez no poder, sem as reservas ditadas pela cautela. Até aceitou interferência nos negócios nacionais, como ocorreu na questão Brasil-Bolívia em torno da expropriação da Petrobras por Evo Morales. O Brasil jamais permitira que outros países se envolvessem em suas pendências. O que não se resolvia por negociação direta, recorria-se a árbitro de sua confiança se a questão não dissesse respeito a interesses vitais e à honra nacional. Jamais entraria num circo no qual fosse previsível que seria voto vencido. Lula, ao ir a Puerto Iguazú (Argentina) discutir um problema nacional fora de seu território e na presença de presidentes de outros países, deixou de preservar o orgulho e o brio nacionais. A imprensa em Londres registrou que Lula foi humilhado, até porque Hugo Chávez roubara-lhe o estandarte da “liderança”.

Mesmo assim, o governo brasileiro recorreu a uma manobra diplomática para permitir a entrada da Venezuela chavista no Mercosul. E isto causa apreensões. Do ponto de vista estritamente econômico, a primeira impressão é positiva, caso seja praticado, efetivamente, o livre-comércio de duas mãos de direção e se os negociadores brasileiros ficarem atentos a interesses e não fizerem concessões embasadas em preferências político-ideológicas. Mas a preocupação com a entrada da Venezuela é política com consequências econômicas para o bloco. Sabe-se que o Mercosul está fracamente institucionalizado e depende, assim, sempre de negociações entre os governos que o integram, o que o deixa à mercê da vontade dos governantes e isto, afirmou Matias (2005), traz insegurança. A Venezuela poderá politizar o Mercosul em prol dos objetivos bolivarianos e torná-lo economicamente desinteressante, caso, por exemplo, se abandone o regionalismo aberto. Chávez, sabe-se, tinha uma retórica anti-Estados Unidos e antiglobalização. A situação agora é de expectativa. É preciso aguardar a evolução dos acontecimentos internos na Venezuela a fim de que se possam vislumbrar os rumos da política externa do presidente Maduro.

No caso da Bolívia-Petrobras, o País tinha e tem condições, até, de forçar uma solução em razão da fragilidade do país andino em relação ao vizinho do leste. O gás natural corresponde a não mais do que 8% da matriz energética do Brasil, que tem, inclusive, condições de substituí-lo por outro combustível. Além disso, o gás não é uma commodity, como o é petróleo, pois só tem valor se levado ao consumidor. A Bolívia precisa do mercado brasileiro, mas o Brasil não depende do gás boliviano para manter sua economia em funcionamento. A questão criada pelo atual governo da Bolívia contra a Petrobras traz à lembrança outro assunto: a doação feita pelo Brasil ao país andino e o perdão brasileiro de sua dívida, ocorridos quase imediatamente antes da expropriação das

instalações da Petrobras. Tais perdões só ocorrem em momento muito especial nas relações entre os países e são utilizados como trunfo negociador. O que o Brasil ganhou com o perdão? Poderia nunca cobrar a dívida da Bolívia, mas deixa-la, todavia, como um carta na manga para momentos de negociações como aquele. O perdão sequer aumentou a simpatia dos bolivianos em relação ao Brasil. Se o governo brasileiro estivesse observando atenta e friamente a situação interna da Bolívia e atuado sem simpatias ideológicas teria evitado entrar em problemas ou, pelo menos, estaria mais à vontade para resolver as questões criadas pelo populismo anacrônico de Evo Morales. O cenário estranho da América Latina nos dias que correm e com o recrescimento do populismo, deveriam impor aos dirigentes a adoção de uma atitude reservada para não se tornarem prisioneiros de seus próprios discursos.

AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS

Há cem anos os norte-americanos, inspirados na então relativamente recente e bem-sucedida união aduaneira (o *Zollverein*) que contribuíra decisivamente para a unidade alemã, formularam, em nome do pan-americanismo, uma ousada proposta de integração econômica hemisférica, na qual não faltou, até, a sugestão de moeda comum, conforme se viu. O término da Guerra Fria, levando consigo a bipolaridade mundial, recolocou o integracionismo norte-americano para o hemisfério nos termos do mundo liberal em que nascera. Os contextos dos dois momentos das relações entre as nações hemisféricas são parecidos nos seus aspectos formais. A proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) tem muito em comum com o integracionismo da virada do século XIX para o XX. Concebida, obviamente, para atender aos interesses norte-americanos, foi examinada no Brasil

com receio. Reiterou-se que a falta de competitividade de vários setores de economia brasileira não recomendava sua brusca exposição. O debate interno contribuiu para obliterar o fato de os Estados Unidos e o Brasil terem longa tradição de comércio bilateral normalmente superavitário ao segundo. Além disso, desde o século XIX, salvo alguns períodos, as relações políticas entre ambos os países foram cordiais e cooperativas. Está claro que em relações internacionais ninguém age por simpatias, mas, igualmente, não se põe a perder, por conta de antipatias ou razões ideológicas, um relacionamento tradicionalmente bem-sucedido.

Embora a Argentina seja um parceiro importante, as exportações brasileiras para crescerem dependem, sobretudo, do mercado do país mais rico do mundo (Estados Unidos), da União Europeia, além do Japão e, recentemente, da China. O grande desafio hoje é o mesmo de sempre: derrubar barreiras, nomeadamente as não tarifárias. Os termos da equação do problema comercial do Brasil não se alteraram muito em relação aos do tempo de Rio Branco (1902-12) que juntamente com seus contemporâneos tinham consciência, amparada em dados irrefutáveis, do papel de motor da economia nacional desempenhado pelos Estados Unidos. Parcerias estratégicas não se inventam a partir de vislumbres geniais calcados em situações transitórias, mas decorrem da consolidação de parcerias firmadas em interesses concretos que se consolidam ao longo do tempo e na tradição de cooperação, facilitada pelo atendimento de mútuos interesses. Conforme afirmou Krasner, a integração ocorre quando precedida de uma integração *soft* (afinidades entre os povos envolvidos, contiguidade territorial, comunicações fáceis, expressivas relações comerciais). Nos dias que correm, o Brasil firmou um acordo comercial com a Índia e, baseado em expectativas, o país já o classificou de “estratégico” sem esperar seus eventuais efeitos práticos, uma vez que estes são duvidosos. No auge da polêmica, falou-se, até, em ingenuidade.

O dinamismo tecnológico aumentou o desequilíbrio entre as nações, inclusive entre aquelas situadas numa mesma região. A América Latina não tem acompanhado esse dinamismo, o que provoca reflexos no todo social, aumentando a distância entre os países, acentuadamente com a potência hegemônica do hemisfério. O distanciamento progressivo traz o crescimento da tensão nas relações, mormente por conta das dimensões assumidas por certos de seus aspectos, tais como imigração ilegal, tráfico de drogas e armas, e crime organizado.

A par disso, observa-se que foi relativa a eficácia das mudanças econômicas e financeiras postas em prática pelos países da América Latina nos anos 90. Os fluxos de investimentos para a área não cresceram na escala que se esperava. A globalização, tão ansiada, revela-se assimétrica. As frustrações levam, no momento, a uma revisão nas relações entre as nações hemisféricas, tanto para reformular quanto para reafirmar as apostas internacionais. O Brasil, em particular, ao mesmo tempo em que contribuiu para esvaziar a proposta da Alca, aceita o Mercosul na forma assimétrica e deformada como vem sendo praticada pela Argentina e negligencia a procura de acordos bilaterais com nações e blocos extra-hemisféricos. Não seria de todo arriscado afirmar que o integracionismo hemisférico está dando lugar, no que se refere à América do Sul, a uma ideia de dispersão, que inclui uma reavaliação, por parte dos dois principais países do subcontinente, de suas relações com a potência hegemônica hemisférica e mundial. Não se pode, todavia, perder de vista a possibilidade histórica de reversão da atual tendência, uma vez que os processos de integração são recorrentes no hemisfério. As fases de integração alternam-se com aquelas de distanciamento entre as nações.

Inserir-se no mercado global por si só não é garantia de sucesso econômico, conforme já acentuado por Gilberto Dupas. Integrar-se no mercado hemisférico na forma desejada pelos EUA

seria acentuar a denunciada assimetria nas relações econômicas, em razão da enorme distância entre aqueles e a América Latina. Todavia, repeli-las, pura e simplesmente, seria pior. Os EUA, conforme já reiterado, continuam sendo a maior economia do planeta e, apesar das restrições, põem menos obstáculos à entrada de produtos agrícolas que a União Europeia. O desafio para os países latino-americanos está em combinar a incorporação a um grande mercado com uma estratégia destinada a buscar inovação e crescimento. O momento pede mais pragmatismo do que adesão a discursos hegemônicos.

A retórica integracionista, nos dias de hoje, perde força no Brasil. As relações dos EUA com a América Latina apresentam mais dificuldade do que cooperação. As diferenças existentes entre as nações da América Latina não recomendam que os EUA as tratem como um todo. Tais diferenças e as existentes entre elas e os EUA foram decisivas nos poucos frutos que o integracionismo retórico deu no passado. Quase nada autoriza afirmar que nos dias de hoje isso vá mudar. Conforme já afirmado, os dados estruturais básicos das relações comerciais do Brasil com o restante do hemisfério não se alteraram do início do século XX para o começo deste. O mundo liberal em que viveu o barão do Rio Branco (1902-12) tinha contornos mais exuberantes do que o atual. Atualizando-se as lições desse chanceler, fica óbvio que, para o Brasil, o ótimo é a diversificação de parcerias, na busca de sua afirmação como verdadeiro *global trader*. No referente às nações do entorno geográfico, ao Brasil, convém adotar uma atitude semelhante àquela de Rio Branco, sem receios, pois não se está pondo em risco a paz nem a concórdia internacional. Negociar sempre, mas com realismo para que atitudes românticas não se traduzam em prejuízos para setores da economia nacional em ascensão e, por conseguinte, ao invés de aproximar, provoquem, no futuro, situações de descontentamento. Assim, é

preciso examinar o quanto poderá custar ao Brasil, em termos de concessões, o querer, a todo custo, dar sobrevida ao Mercosul, que na prática não mais existe, na expectativa, pouco provável aliás, de uma liderança duvidosa que poderia satisfazer ao ego nacional, mas sem dividendos materiais na proporção que se espera. Deve-se liderar para ganhar alguma coisa, não para se ter perdas materiais.

A impressão que se tem é que o Brasil sentia (e sente) necessidade de liderar um bloco a fim de conformar sua conduta com a concepção que tem de si próprio como potência média regional. Esta seria uma razão de ordem política a explicar sua relutância que teve frente à Alca, pois, se consolidada, poderia diluir o Mercosul e, nessa hipótese, o Brasil teria que abandonar suas pretensões de liderança e ser, apenas, “mais um” num bloco incontestavelmente dominado pelos EUA. De qualquer forma, as dimensões do mercado interno e as oportunidades de investimento permitem ao Brasil, desde que tenha senso de oportunidade e pragmatismo, negociar bilateralmente com vantagens, mas, para isso, terá que se libertar das amarras do Mercosul.

As posições do governo brasileiro nos dias atuais contribuem para deixar o quadro hemisférico, no que diz respeito às relações entre os seus integrantes, ainda mais incerto, uma vez que aquelas entre os EUA e a América Latina, nesta virada de século, não apresentam uma característica marcante que possa ser apreendida numa frase síntese. Não há conflito generalizado nem ampla cooperação, não obstante a identidade existente entre governos populistas novamente em ascensão.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Relações Brasil-Estados Unidos e a integração continental*. Política externa, 5(1): pp. 3-19, 1996.

ALEIXO, José Carlos Brandi. *O Brasil e o congresso anfitriônico do Panamá*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BARBOSA, Rubens A. *A nova geografia econômica do Continente*. Política externa, vol.10, nº2, 2001, pp. 28-29.

BERNAL-MEZA, Raúl; QUINTANAR, Silvia. *Argentina: entre o Mercosul e a Alca*. In: Revista brasileira de política internacional, ano 44, n. 2, 2001.

BUENO, Clodoaldo. *O Brasil e a terceira conferência internacional americana*. Estudos Históricos, ano 1974/75, n. 13/14, pp. 7-84.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BUENO, Clodoaldo. *Política externa da Primeira República*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTAÑEDA, Jorge. “Pan-americanismo: posição do México”. *Revista brasileira de política internacional*, Rio de Janeiro, n. 3: pp. 5-40, set. 1958.

CERVO, Amado Luiz. “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”. *Revista brasileira de política internacional*, ano 43, n. 2, 2000, pp. 5-27.

DUPAS, Gilberto. “Assimetrias econômicas, lógica das cadeias produtivas e política de blocos no continente americano”. *Política externa*, vol. 9, n. 2, 2000, pp. 18-29.

DUPAS, Gilberto. “O discurso hegemônico do livre mercado e a vulnerabilidade dos grandes países da periferia”. *Política externa*, vol. 10, n. 3, 2001/2002, pp. 78-91.

FARID, Jacqueline; TEREZA, Irany. “Vendas para o mercado argentino crescem 90%”. *O Estado de S. Paulo*, 29 jul. 2003, p. 12.

FENWICK, Charles G. *A Organização dos Estados Americanos*. Trad. de Donaldson M. Garschagen. Rio de Janeiro: GRD, 1965.

FOHLEN, Claude. *La América anglosajona de 1815 hasta nuestros días*. Trad. esp. de Enrique Irazoqui. Barcelona: Labor, 1967.

GOMEZ ROBLEDÓ, Antonio. *Idea y experiencia de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.

HILLS, Carla A., “Por que precisamos de um acordo de livre-comércio para as Américas”. *Política externa*, vol. 10, n. 2, 2001, pp. 21-27.

HURRELL, Andrew. *O ressurgimento do regionalismo na política mundial*. Contexto internacional, 17(1): pp. 23-59, 1995.

INSTITUTO Interamericano de Estudios Juridicos Internacionales. *El sistema interamericano: estudio sobre su desarrollo y fortalecimiento*. Madrid: Instituto de Cultura Hispanica, 1966.

JANK, Marcos Sawaya. “Rumo a um acordo ‘light’ com a União Européia?”. *O Estado de S. Paulo*, 6 abr. 2004, p. A2.

LINS, Álvaro. *Rio-Branco*. Rio de Janeiro-São Paulo: José Olympio, 1945, 2 v.

LOBO, Hélio. *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Nacional, 1939.

LOWENTHAL, Abraham F. *Os Estados Unidos e a América Latina na virada do século*. Política externa, vol. 9, (2000) n. 3, pp. 5-24.

McGANN, Thomas. *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914*. Trad. esp. de Germán O.R. Tjarks. Buenos Aires: Eudeba, 1960.

PÉPIN, Eugène. *Le panaméricanisme*. Paris: Armand Colin, 1938.

RAPOSO, Luís. *Os congressos pan-americanos*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 6 jun. 1906.

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria”. *Revista brasileira de política internacional*, ano 44, n. 2, 2001, pp. 126-150.

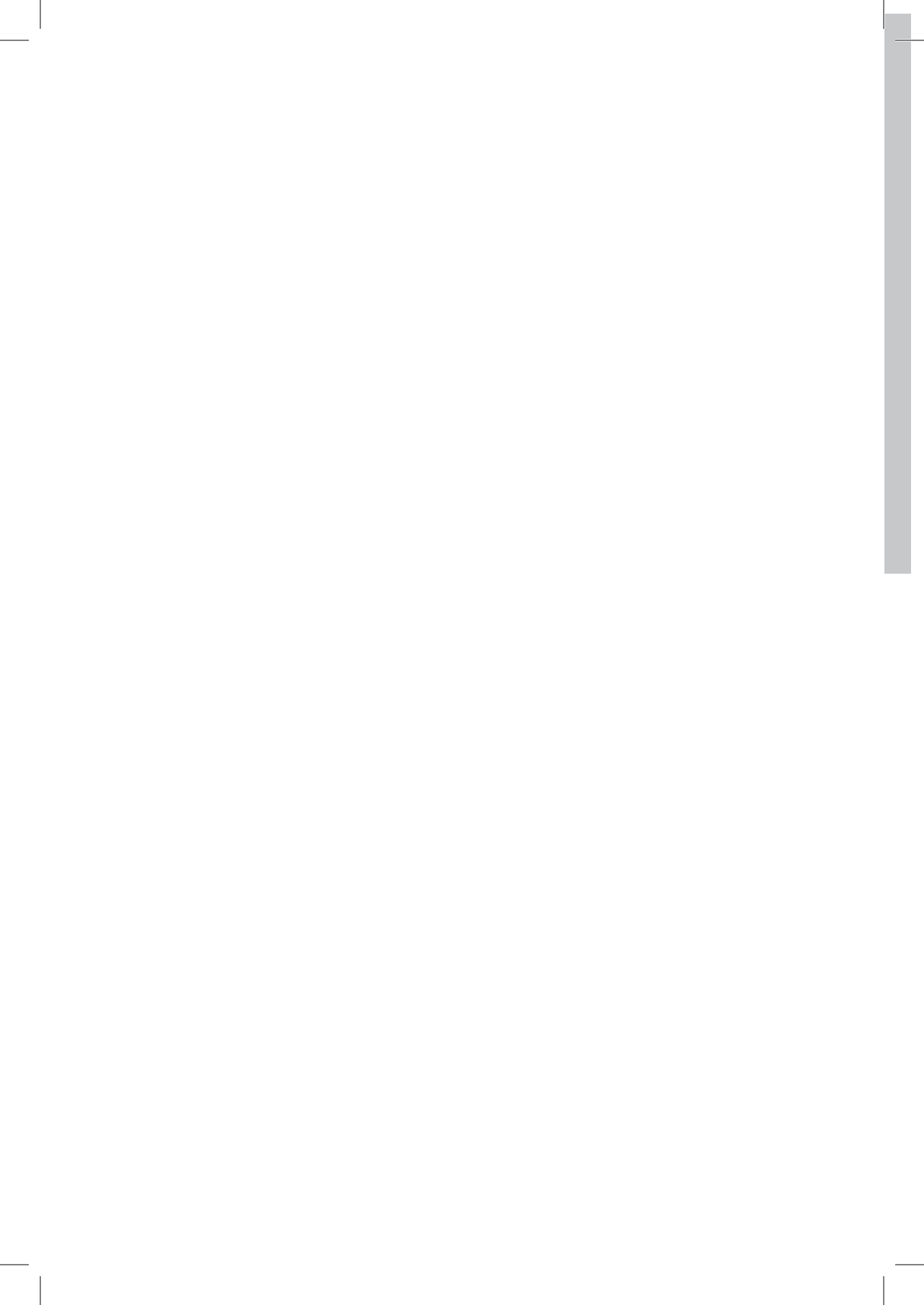
SATO, Eiiti. “A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções”. *Revista brasileira de política internacional*, ano 43, n. 1, 2000, pp. 138-169.

TAMER, Alberto, “A União Européia não é opção para substituir a Alca e os EUA”. *O Estado de S. Paulo*, 8 abr. 2004, p. B7.

DUPAS, Gilberto. “Afiml, o que é globalização?”. *O Estado de S. Paulo*, 13 ago. 2006, p. B7.

DUPAS, Gilberto. “Todos são protecionistas. Até nós”. *O Estado de S. Paulo*, 20 ago. 2006, p. B13.

WHITAKER, A. Preston. *Estados Unidos y la independencia de América Latina (1800-1830)*. Trad. esp. de Floreal Mazía. Buenos Aires: Eudeba, 1964.



POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E ELITES ECONÔMICAS NA ERA DEMOCRÁTICA (1985-2010)

Marcelo Fernandes de Oliveira

Professor da Unesp, *campus* de Marília. Doutor em Ciência Política pela USP, e com mestrado e graduação em Ciências Sociais pela Unesp, bolsista produtividade nível 2 do CNPq. Pesquisador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Unesp, do IGEPRI (Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais) e assessor técnico da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da Unesp. Suas pesquisas concentram-se na área de negociações econômicas internacionais, política externa brasileira e integração sul-americana. Entre as inúmeras publicações destaca-se o livro “Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros”.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é demonstrar que a política externa brasileira na era democrática (1985-2010) sofreu mudanças significativas de rumo em resposta aos desafios internacionais do período. Argumentamos que nos anos 1980 ocorreu o fim do consenso desenvolvimentista nacional, o qual tinha como premissa de inserção internacional o exercício da autonomia pela distância. Segundo essa proposta, o sucesso do Brasil no mundo dependia da capacidade da sua diplomacia em manter uma posição negociadora favorável às demandas por protecionismo da coalizão político-industrialista nacional durante as negociações internacionais. Ou seja, a saúde do desenvolvimento econômico dependia do distanciamento dos fluxos mundiais.

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, como resultado dos choques internacionais e da crise inflacionária brasileira, o consenso desenvolvimentista nacional foi completamente desarticulado. Durante o governo Collor de Mello, desencadeou-se um processo de organização do consenso neoliberal. Após o *impeachment*, houve ajustes no novo modelo de desenvolvimento. O Plano Real garantiu a vitória de FHC e condições adequadas de transição do desenvolvimentismo para a ordem liberal. Criaram-se novas opções de rentabilidade e abriu-se a possibilidade da emergência de novas elites econômicas no país, as quais passaram a demandar um novo padrão de inserção internacional do Brasil. Este novo padrão foi “embalado” pela premissa da autonomia pela

integração, a qual foi consolidada durante o governo FHC. Este buscou substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração. Segundo essa agenda, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino e resolver seus problemas com uma adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da *gestão da ordem mundial*. No entanto, essa política de integração, adesão e participação não foi plenamente acompanhada de tomadas de posições que implicassem responsabilidades práticas, em virtude de debilidades estruturais. As responsabilidades teriam como função preparar tanto o governo como a sociedade civil para uma inserção internacional de perfil mais elevado no pós-Guerra Fria. Os ganhos ocorridos nos governos FHC não foram suficientes para alterar significativamente o peso brasileiro no contexto mundial.

Este quadro começou a ser alterado no governo Lula da Silva. Durante esse governo, o exercício da política externa pautou-se na premissa de defesa dos interesses brasileiros no mundo de maneira mais assertiva. O contexto sistêmico mais adequado para esse novo padrão de inserção internacional seria o multipolarismo compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação de novos polos de poder nas relações internacionais. Nessa perspectiva, caberia ao país aderir aos princípios e às normas internacionais por meio da formação de alianças estratégicas, a priorização da América do Sul e a preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações externas do Brasil. A dimensão prática desse exercício intelectual, ideológico e político pode ser encontrada no protagonismo brasileiro na formação do G4 visando a reforma da ONU; na criação do G20 agrícola; na criação do G20 financeiro; na aproximação com países africanos e árabes; na discussão sobre a questão da segurança internacional

envolvendo material atômico; no enfrentamento com os Estados Unidos, principalmente na discussão sobre a Alca; na criação do Fórum Ibas; a atuação conjunta no BRICS com apoio a entrada da Rússia e da China na OMC; etc. Outra mudança prática significativa trata-se da disposição do governo Lula em arcar com os custos do exercício da sua liderança na América do Sul por meio da proposta da Alcsa, na qual desempenhou papel proeminente para a solução pacífica de crises regionais, agindo como liderança sul-americana orientada a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Por fim, buscamos interpretar os benefícios e os custos reais dessa empreitada. Sugerimos que esse balanço ainda não foi adequadamente fechado, entretanto, pode ter contribuído para ampliar as tensões de vários países contra o Brasil em torno de questões específicas, entre eles os Estados Unidos.

O FIM DO CONSENSO DESENVOLVIMENTISTA NOS ANOS 1980

O modelo econômico nacional-desenvolvimentista com substituição de importações perdurou até a década de 1980 no Brasil. Pode-se afirmar que seus elementos constitutivos foram: a) orientação dos agentes econômicos ao mercado doméstico, logo, b) incentivos limitados à internacionalização visto a c) ênfase na proteção econômica *vis-à-vis* o mercado internacional por meio de barreiras à importação induzido por um d) regime político burocrático-autoritário, que evitava a d) custos distributivos domésticos. A combinação desses elementos gerou uma economia fechada com poucos ganhos de escala e baixa concorrência. Essa situação proporcionava tanto segurança quanto garantia de lucratividade do capital investido, estimulando a existência, por um lado, de uma classe empresarial industrial nacional e, por outro, de investimentos estrangeiros de multinacionais em setores

específicos. Paralelamente, o modelo desestimulava os industriais nacionais a realizarem, devido ao mercado doméstico cativo, investimentos tecnológicos em busca de ganhos de competitividade e de escala, sobretudo, orientados para a exportação. Enquanto as filiais das multinacionais importavam da matriz a base tecnológica necessária para sua produção. Apesar dos pesares, o modelo foi eficaz na promoção e no estímulo da industrialização e do crescimento econômico brasileiro durante décadas.

No tocante a inserção internacional, este modelo econômico exigia como diretriz básica da diplomacia uma posição negociadora favorável às demandas por protecionismo da coalizão político-industrialista nacional durante as negociações internacionais. Prova disso, no campo multilateral, principalmente na Unctad e no Gatt, a diplomacia brasileira condicionou a aceitabilidade da ideia da necessidade da reforma no comércio mundial à garantia de condições favoráveis à manutenção da estratégia de desenvolvimento industrial nacional. Neste sentido, em aliança com outros países do então Terceiro Mundo, foi capaz de garantir a consolidação do princípio da *infant industry*, da inclusão de uma norma de não reciprocidade entre países economicamente desiguais no comércio internacional e a instituição de tratamento especial e diferenciado (GATT – Parte IV). O que se traduziu em benefícios reais, tais como, a criação de um Sistema de Preferências Tarifárias Generalizado aos produtos de exportação dos países do Terceiro Mundo bem como a possibilidade deles utilizarem políticas restritivas às importações, entre outros (LIMA, 1996). Paralelamente, no âmbito regional, o regime autoritário buscava abrir mercados promovendo o aumento de exportações de bens e serviços na América Latina por meio de novas linhas de créditos para compra de produtos brasileiros e de cooperação técnica e econômica com países do Terceiro Mundo, sobretudo da África (LIMA e SANTOS, 2001).

Em suma, o papel da diplomacia brasileira era defender princípios de organização do comércio internacional nas negociações multilaterais condizentes tanto com a lógica protecionista do modelo de desenvolvimento nacional-econômico quanto os posicionamentos dos países do Terceiro Mundo. Em outras palavras, cabia à diplomacia brasileira garantir as condições propícias para a concretização do “interesse nacional” pelo desenvolvimento industrial. Como sabemos, os principais beneficiários dessa estratégia foram o empresariado industrial nacional de maneira independente ou associada ao capital estrangeiro e as multinacionais instaladas no país com amplo apoio do governo autoritário.

Esse ciclo virtuoso sustentado pela coalizão nacional industrialista e pelo regime autoritário começou a apresentar limites já nos anos 70 e se desajustou completamente durante a crise latino-americana dos anos 80, sobretudo, em decorrência de choques externos, tais como ausência de demanda internacional pelos produtos brasileiros, elevação internacional de taxas de juros, escassez de capital e, conseqüentemente, desequilíbrio nos termos de trocas.

O caminho inicial escolhido pelo governo brasileiro para solucionar esta crise foi realizar sucessivas desvalorizações cambiais para aumentar as exportações e por meio delas canalizar recursos contornando a escassez internacional de capital. Contudo, essa manobra conduziu a escalada da dívida externa, a qual combinada ao incremento nas taxas de juros, traduzia-se em elevadas transferências de recursos aos credores como pagamentos dos serviços da dívida. Esta situação impossibilitou o Estado tanto de arcar com suas dívidas domésticas, acentuando o seu desequilíbrio no balanço de pagamentos, quanto de manter o nível de seus investimentos na economia nacional e na promoção do bem-estar social. E acabou incentivando o governo a utilizar a inflação como um mecanismo atenuante da dívida interna que, a médio e a longo

prazo, desencadeou um surto hiperinflacionário sem precedentes na história do país. Paralelamente, o Brasil decretou moratória internacional. Esse quadro levou ao esgotamento da estratégia do nacional-desenvolvimento baseado na política de substituição de importações e, por consequência, a perda de legitimidade do governo autoritário. Além disso, contribuiu para desvincular os interesses do empresariado nacional e do Estado, o qual, pouco a pouco, foi perdendo sua capacidade de induzir o desenvolvimento econômico.

O fim do regime autoritário com o esgotamento do modelo econômico nacional-desenvolvimentista combinado ao falecimento de Tancredo Neves propiciou a emergência à presidência de José Sarney. Este, em busca de legitimidade e de sustentação política, nomeou uma equipe de governo que refletia a heterogeneidade da coalizão que apoiou a transição à democracia. Apesar da hegemonia da orientação nacional-desenvolvimentista, já havia, em setores específicos do governo, sobretudo àqueles relacionados ao comércio exterior, alguns críticos do modelo pretérito de desenvolvimento. Estes eram favoráveis à revisão do nacional-desenvolvimentismo em direção a uma política macroeconômica mais convergente com a agenda liberal em consolidação na economia internacional (VELASCO e CRUZ, 1997). O insucesso dos diversos planos econômicos no governo Sarney e, por consequência, a ausência da retomada do desenvolvimento gerou as condições necessárias para a hegemonia dessa orientação econômica liberal no aparato burocrático do Estado brasileiro e no bojo da elite econômica.

Os desdobramentos das mudanças na esfera internacional também contribuíram nessa tarefa. Principalmente, a nova postura dos Estados Unidos nas negociações comerciais multilaterais, nas quais esse país inseriu novos temas no comércio internacional, tais como serviços, proteção intelectual e compras governamentais. Isso ocorreu em convergência à revolução tecnológica liderada

pelos Estados Unidos, a qual, entre outros fatores, foi eficaz na invenção e na incorporação de uma nova dimensão do desenvolvimento da economia capitalista: a virtual. Dessa maneira, o eixo central da acumulação do capital tende a transferir-se do setor de bens manufaturados para o setor de serviços. Por isso, concomitantemente, a posição negociadora norte-americana tanto passa a exigir a construção de esquemas internacionais de proteção de bens intangíveis quanto radicaliza o discurso do livre-comércio de manufaturas e busca induzir seus parceiros a aderir-lo por meio da ameaça de retaliação caso não haja reciprocidade ao comportamento liberal norte-americano desde o pós-45 (O'SHEA, 1993).

Nesse sentido, o Brasil foi alvo de retaliações norte-americanas durante os anos 80. O contencioso da informática contra o país tornou-se emblemático ao servir como exemplo do que ocorreria aos países do Terceiro Mundo caso não se adequassem a nova lógica da hegemonia estadunidense no sistema internacional (VIGEVANI, 1995). Serviu também para desarticular as posições do movimento dos países do Terceiro Mundo. Diante dessa conjuntura, a política externa brasileira adotada nos anos 80 ateve-se a uma posição negociadora reativa em defesa da linha prevalecente durante o regime autoritário, sendo, por isso, derrotada em diferentes cenários. Mas, paralelamente, deu início as relações bilaterais com a Argentina que se desdobrariam, mais tarde, no Mercosul.

Dessa maneira, a solução para os problemas nacionais ocorreria por meio da combinação de políticas de abertura econômica e de democratização do regime político. Em outras palavras, a adesão ao *mainstream* internacional que promulgava a economia de mercado e a democracia representativa. Nessa direção, caberia ao país executar uma agenda de reestruturação da economia com viés liberalizante, como condição à sua inserção internacional na lógica do capitalismo global. Essa agenda liberal teve como pauta

principal a liberalização comercial, a desregulamentação, sobretudo do mercado de capitais, e as privatizações. O objetivo central era transferir para a esfera privada parcela significativa das decisões sobre a economia nacional. Assim, o país voltaria a crescer.

O NEOLIBERALISMO (*MA NON TROPPO*) NA AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL

A vitória de Collor de Mello nas eleições de 89 representou a consolidação discursiva do consenso neoliberal no aparato estatal burocrático. Paralelamente, tornou claro à elite econômica, sobretudo a beneficiária do nacional-desenvolvimentismo, que os tempos eram outros. A dinâmica do capitalismo global não permitia mais o intervencionismo estatal e, portanto, a manutenção do protecionismo à economia nacional em benefício de agentes econômicos nacionais. O papel do Estado, então, passa a ser o de liberalizar e potencializar as forças mais dinâmicas da economia mundial de qualquer entrave, principalmente institucionais. Cabe a ele também manter um clima interno absolutamente confiável para o desenvolvimento dos negócios, que funcionaria também para atrair capital financeiro e com ele a disponibilidade de crédito para o financiamento das atividades econômicas no âmbito do Estado, bem como para a captação de recursos necessários aos seus investimentos em infraestrutura, visando o aprofundamento deste ciclo neoliberal de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, Collor de Mello propôs seu plano de estabilização econômica associado às reformas do Estado, tais como liberalização cambial, fim de subsídios, adoção de nova legislação sobre propriedade intelectual, liberalização de importações, abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa. Essas ações eram entendidas como medidas internas adequadas

à modernização e a melhor inserção competitiva na economia internacional.

Entretanto, a crise política deflagrada ainda no primeiro ano de mandato inviabilizou o aprofundamento dessas políticas, conjugando-se ao fracasso do plano de estabilização e aos problemas na superação dos desequilíbrios macroeconômicos. Tudo isso configurou o debilitamento, inviabilizando o primeiro acordo sobre a dívida externa, alcançado em abril de 1991 (Mello, 2000). Nesse mesmo período, em abril de 1991, o Brasil foi incluído na lista de investigação da United States Trade Representative (USTR) por violação às regras de proteção de patentes. Apesar dos esforços do governo para o estabelecimento de melhores níveis de credibilidade pela adesão aos valores que vinham mais e mais apresentando-se como universais, as expectativas por parte dos países ricos sobre a possibilidade de rápida recuperação brasileira foi-se esvaziando. A crise política, em 1991 e 1992, debilitou o papel da presidência, mitigando o viés liberalizante do governo (SALLUM JR., 2011).

Podemos afirmar que os primeiros passos do governo Collor de Mello no sentido da liberalização econômica, principalmente a abertura comercial, ao permitir o avanço da importação, permitiu que competidores internacionais, ao conquistar fatias do mercado brasileiro, provocassem efeitos distributivos negativos sobre o empresariado nacional. Em resposta, certamente, um dos atores que contribuíram para o *impeachment* de Collor de Mello, devido aos altos custos da liberalização econômica unilateral da presidência, foi a coalizão nacional-industrialista.

De qualquer maneira, definitivamente, o governo Collor de Mello serviu para deixar claro que restavam ao empresariado nacional cinco opções aos seus negócios: a) transformar suas empresas em grande corporação e competir com suas congêneres no mercado mundial; b) inserir-se na cadeia produtiva global de

alguma grande corporação agregando pequenas parcelas de valor ao produto final; c) concentrar-se em atividades do segmento do comércio, do transporte, etc., as quais não requeriam grandes investimentos; d) vender seus ativos e tornar-se rentista; ou e) desaparecer.

Do final do governo Collor de Mello ao início e durante o Plano Real, podemos citar exemplos de setores econômicos que optaram pelas três primeiras alternativas e que sobreviveram a transição do nacional-desenvolvimentismo para o atual modelo. Entre eles, cabe destacar o setor agrícola que realizou nos anos 90 sua modernização, bem como aqueles setores que aproveitaram o processo de privatizações e buscaram se tornar grandes corporações para defender suas posições no mercado doméstico e se projetar internacionalmente, muitas vezes, em associação com o capital financeiro global, tais como os novos acionistas majoritários da Vale, da Telemar, da Brasil Telecom e da CSN, etc. Ou ainda, empreiteiras como C.R. Almeida e Camargo Corrêa que adquiriram direito de explorar rodovias privatizadas e estão atualmente entre os vinte maiores grupos econômicos atuantes no Brasil com controle de capital nacional e vem, paulatinamente, incorporando nichos no mercado internacional de serviços no setor da infraestrutura, principalmente na América Latina. O setor de franquias e importações ampliou-se rapidamente, bem como novas empresas de logística foram criadas. O segmento da educação e comércio varejista (supermercados, lojas, etc.) passou também a ser atividade de grandes investimentos com retorno considerável.

Mas, majoritariamente, a opção da elite econômica brasileira foi vender seus ativos, seguindo assim a opção pelo rentismo, ao repassar suas atividades para corporações transnacionais que aqui já estavam instaladas ou que pretendiam operar a partir do território nacional. O crescimento da opção pelo rentismo, sobretudo na

segunda metade dos anos 90, levou a ampliação da demanda por novos serviços financeiros. Entre outros fatores, isso gerou a necessidade do fortalecimento do sistema bancário nacional. O que veio a ocorrer, de um lado, por meio da privatização de bancos estaduais, como, por exemplo, do Banespa, o qual acabou ficando sobre controle do Santander. E, de outro lado, pelo Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional – que promoveu o enxugamento do sistema financeiro por meio de fusões, aquisições, reorganizações societárias e reestruturação de instituições bancárias no país. Dessa maneira, o setor financeiro também se modernizou e alcançou posições relevantes entre os 20 maiores grupos econômicos do país. Entre eles, podemos citar Itaú, Bradesco, Unibanco, além dos internacionais, Santander e ABN-Amro. Mais recentemente, os bancos estatais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) assumiram posições mais agressivas nesse mercado, ampliando a participação do governo nas atividades financeiras.

O GOVERNO FHC, A CONSOLIDAÇÃO DE NOVAS ELITES ECONÔMICAS E A INTERNACIONALIZAÇÃO VIA A “AUTONOMIA PELA INTEGRAÇÃO”

Vale ressaltar que esse processo de readequação da economia via liberalização, que atingiu em cheio a posição doméstica das elites econômicas brasileiras, ocorreu no bojo da execução do Plano Real. Pode-se afirmar que esse plano funcionou como divisor de águas nesse processo. Isso porque ao ter sido eficaz no combate à hiperinflação, estabilizando a economia, permitiu às elites econômicas condições adequadas para calcular e simular a rentabilidade do seu capital a médio e a longo prazo. Ao mesmo tempo, a valorização do câmbio possibilitou a realização de investimentos maciços na modernização do parque industrial

para os grupos que pretendessem fazê-lo, bem como para aqueles que buscavam participar dos processos de privatizações. Em outras palavras, durante o governo FHC, criou-se tanto as condições adequadas para a aceleração da corrida de parcelas significativas da elite econômica do país para o rentismo quanto para a reestruturação de setores econômicos que foram mantidos sob controle de grupos brasileiros, mas tiveram a capacidade de se transnacionalizarem com apoio de investidores internacionais. Além disso, as privatizações atraíram grupos econômicos globais, os quais ocuparam setores relevantes da economia brasileira, tais como o setor telefônico e o bancário, como vimos.

Em suma, a nova configuração da economia brasileira pós-liberalização e o rearranjo das elites econômicas em novas atividades passou a requerer do Estado brasileiro a elaboração de novas estratégias de gestão pública e de inserção internacional como condição para o desenvolvimento e a sobrevivência do país no mercado mundial. No contexto doméstico, essa tarefa supõe a necessidade de consolidação da democracia. O que exige dos gestores públicos que tanto atendam as demandas quanto sejam mais responsivos em relação ao ato de governar perante a sociedade. Enquanto, na esfera internacional, a adesão aos preceitos da liberalização econômica reduziu progressivamente as margens e a capacidade de ação do Estado brasileiro, subordinando-o às políticas monetárias restritivas.

Podemos afirmar que essa nova configuração de interesses da elite econômica brasileira e as limitações do Estado brasileiro para lidar com os constrangimentos internacionais ficaram mais evidentes durante o governo FHC. Principalmente, após a primeira fase de liberalização econômica que permitiu verificarmos mais nitidamente os segmentos econômicos predominantes no país, os quais são relevantes na determinação dos interesses nacionais a serem defendidos por meio da política externa nas relações

internacionais contemporâneas. Esses segmentos resumem-se aos três mais representativos: a) agrícola; b) financeiro e c) parcelas do setor industrial.

A demanda do setor agrícola é por maior liberalização multilateral do comércio internacional agrícola e apoio à abertura de novos mercados consumidores. A demanda principal do setor industrial parece ser, por um lado, também por apoio à inserção dos seus produtos em mercados nos quais são competitivos, tais como Mercosul, América do Sul, África, países árabes, etc., enquanto, por outro lado, demandam proteção à concorrência de produtores mais competitivos, tais como asiáticos (China), EUA, UE, etc., e são contra a Alca. Apesar disso, a impressão é de que faltava um posicionamento mais claro desse setor no tocante à política externa, o qual surgiu durante o governo Lula da Silva. O setor financeiro (bancos e rentistas) demandava alinhamento as diretrizes internacionais preconizadas pelos atores financeiros globais mais relevantes, principalmente a adesão às políticas monetaristas e as fiscais rígidas para o pagamento da dívida pública interna e externa, tais como defendidas pelo FMI, pelos investidores internacionais, etc. Demandavam também pouca abertura multilateral e regional (Alca) do setor de serviços que poderia vir a ameaçar seu mercado nacional de exploração de taxas e tarifas bancárias.

Na nossa opinião, o segmento financeiro teve suas demandas internacionais atendidas desde o início do governo FHC. Até porque o Plano Real ia a favor dos seus interesses, bem como dos grandes investidores internacionais. Pode-se arriscar a afirmar que a mudança na política externa brasileira na era FHC, em grande medida, correspondeu às suas demandas. Na medida em que buscou substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, bem condizente com a lógica do nacional-desenvolvimentismo, por uma nova agenda

internacional proativa determinada pela lógica da autonomia pela integração. Segundo ela, o país ampliaria o poder de controle sobre o seu destino e resolveria seus problemas através da adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial. Ou seja, o país deve-se integrar à economia global e mudar suas regras para concretizar seus interesses. Em um primeiro momento, esta política de integração, adesão e participação pode ter sido eficaz ao ter reinserido o país no sistema financeiro internacional. Parcialmente, favoreceu também a integração regional no Mercosul em benefício de interesses específicos do setor industrial brasileiro, bem como tornou o país receptor de investimentos internacionais propensos a utilizá-lo como plataforma de exportação regional. No entanto, a médio e a longo prazos, em virtude de debilidades estruturais, a estratégia de autonomia pela integração parece ter sido bastante prejudicial a setores da economia nacional quando combinada a primeira fase do Plano Real.

Essa situação começou a se alterar a partir da crise de 1999. Isso porque a desvalorização do real e o abandono da âncora cambial contribuíram para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros. Além disso, paralelamente, houve a consolidação do processo de privatizações, a complementação do processo de reestruturação produtiva em diversos setores que possibilitou o aumento da produtividade das empresas, bem como a modernização do setor agrícola orientado à exportação. Na esfera da política doméstica, houve a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e, conseqüentemente, a criação de condições mais propícias ao controle fiscal e, portanto, à busca por obtenção de superávit primário em consonância com os interesses do setor financeiro. Adotou-se também o câmbio flutuante e o procedimento de metas de inflação, assim como também se desencadeou um aperfeiçoamento institucional no tocante à

política de comércio exterior, que, mais tarde, viria a beneficiar o setor agrícola e parcelas do setor industrial orientado à exportação.

A combinação desses fatores proporcionou condições adequadas para o aumento da competitividade dos produtos fabricados no Brasil e, portanto, das suas exportações. Gerando incentivos a novos investimentos tanto no setor agrícola quanto no setor industrial. Simultaneamente, ainda no governo FHC com continuidade no governo Lula da Silva, o Estado brasileiro passou a elaborar uma política industrial indutora de um novo processo de substituições de importações, mas, agora, orientado ao aumento das exportações. Essas medidas contribuíram para o equilíbrio do balanço de pagamentos por meio da retomada de superávit na balança comercial.

Durante o ano eleitoral de 2002, na medida em que se vislumbrava a vitória da oposição liderada por Lula, acentuou-se o movimento de fuga de capitais voláteis do mercado brasileiro devido ao receio do governo do PT vir a adotar uma política macroeconômica mais heterodoxa. Esse movimento de fuga de capitais voláteis pressionou o mercado de câmbio. E, apesar dos seus efeitos negativos sobre a economia brasileira, aprofundou a desvalorização do real, ampliando a competitividade internacional brasileira. O déficit da balança comercial, que já vinha diminuindo desde 1999, quando ocorreu a primeira desvalorização do real, em 2001, transformou-se em um superávit seguidos. Desde 2001, começava a se delinear uma nova dinâmica virtuosa na balança comercial brasileira, a qual prevaleceu até 2012.

Entre outros fatores, a reversão do déficit na balança comercial e a consolidação de superávits seguidos foram possíveis devido a escolhas de política externa realizadas ainda durante o governo FHC, logo após a troca de governo em janeiro de 2001 nos Estados Unidos, quando G. W. Bush, republicano, substituiu

Bill Clinton, democrata. Isso porque o novo governo alterou o modo de condução da política externa norte-americana. De preponderância multilateral, ela passou a ser majoritariamente unilateral. A agenda de segurança tendeu a prevalecer sobre a agenda comercial (PECEQUILO, 2000). Em síntese, a ausência de empatia entre os governos de FHC e G. W. Bush combinada com a agenda desfavorável aos interesses brasileiros serviu para arrefecer a posição do MRE em relação aos Estados Unidos. Ao deixar de cumprir normas internacionais a administração G. W. Bush contribuiu à erosão de uma ação internacional baseada na autonomia pela integração.

Para amenizar os constrangimentos dessa configuração de poder, o governo FHC teceu novas estratégias e deu nova ênfase à sua política externa. Nesta perspectiva, buscou estabelecer relações intensas ou privilegiadas com outros Estados, considerados estratégicos ou importantes por diferentes motivos. O objetivo passou a retomar o exercício concreto do universalismo, buscando defender os interesses do país (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2003). Pouco a pouco, a ideia de autonomia pela integração como sustentação da política externa brasileira foi sendo substituída. Essa operação passou a ser conduzida por Celso Lafer, substituto de Luis Felipe Lampreia no Ministério das Relações Exteriores, em janeiro de 2001, logo após a posse de G. W. Bush.

É no bojo dessa mudança que deve ser compreendido o adensamento progressivo nas relações com a China, a qual, em 2002, alcançou a significativa posição de segundo *partner* comercial do Brasil. O significado do desenvolvimento dessas relações é abrangente, não apenas econômico, mas político e estratégico. As relações diplomáticas foram consolidadas. FHC viajou à China e recebeu duas vezes Jian Zemin. O Brasil foi chamado a intervir no episódio do contencioso sino-americano provocado pela invasão do espaço aéreo chinês por um avião dos Estados Unidos. Foi um

dos primeiros a manifestar claramente seu apoio à entrada da China na OMC, e a partir daí desenvolveram-se as negociações visando adaptar as preferências bilaterais às regras da organização, o que implicou em concessões recíprocas entre China e Brasil. As exportações brasileiras para a China duplicaram durante os mandatos de FHC. Feiras de negócios de empresas brasileiras foram realizadas na China e vice-versa. Esse movimento, como veremos adiante, continuou no governo Lula da Silva em benefício das elites econômicas brasileiras atuantes no setor primário da economia.

No caso da Índia, algumas importantes coincidências nas posições internacionais, no campo político e comercial, expressas em fóruns multilaterais indicavam a potencialidade nas relações. Entretanto, nos oito anos de FHC, não se traduziram em resultados concretos, apesar do interesse manifestado. O desenvolvimento do intercâmbio foi pífio, numa demonstração das dificuldades objetivas na relação entre países em desenvolvimento, aos quais a não complementaridade e as dimensões da economia constroem o fortalecimento de possibilidades desejadas de cooperação. Quando a Índia fez testes nucleares, coincidindo com a fase de negociação do CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty), o ministro Lampreia manifestou em nota o desagrado brasileiro, em consequência, o Brasil denunciou o protocolo de cooperação na área nuclear. A coordenação de políticas nas negociações comerciais internacionais em alguns momentos sofreu dificuldades, em virtude de posições mais duras de parte dos indianos. Exceto no caso do contencioso das patentes já no crepúsculo do governo FHC. Essa dinâmica começou a ser alterada já no governo Lula da Silva quando a política externa brasileira passou a alinhar-se com os BRICS.

O fim do *apartheid* na África do Sul viabilizou o estreitamento de relações, formalizadas por meio de um acordo-quadro entre este

país e o Mercosul. Também nesse caso, apesar do reconhecimento de parte do Brasil e do Mercosul do papel internacional e africano daquele país, constrangimentos econômicos e sistemas não complementares dificultaram o aprofundamento das relações. Vale ressaltar a estratégia conjunta desenvolvida entre ambos os países mais a Índia no contencioso das patentes na OMC, que deu a origem ao Ibas (OLIVEIRA, 2005).

Deve-se reconhecer que apesar de importantes, a maioria dessas iniciativas em busca de relações com outros parceiros estratégicos, principalmente aqueles de mesmo grau de desenvolvimento, tais como China, Índia, Rússia, África do Sul, etc., somente ocorreu a partir do momento em que ficaram evidentes as limitações da estratégia da autonomia pela integração. Ou seja, a opção por relações amistosas com os países desenvolvidos durante o governo FHC limitou as possibilidades emergentes para a concretização de ganhos para o país entre parceiros do mesmo nível de desenvolvimento.

O GOVERNO LULA DA SILVA, A FINA SINTONIA ENTRE AS NOVAS ELITES ECONÔMICAS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL VIA “AUTONOMIA PELA ASSERTIVIDADE”

Um novo discurso da política externa brasileira

A realidade na inserção internacional do Brasil prevalecente no governo FHC começou a alterar-se após a vitória de Lula em 2002. Durante o discurso de sua posse, o presidente afirmou que a política externa do seu governo seria “orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional”. Para tanto, a principal prioridade da política externa do governo Lula é “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em

ideais democráticos e de justiça social” a partir da revitalização do Mercosul como um projeto político que “repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”.

No plano discursivo, após reorganizar o Mercosul como um bloco coeso, o próximo passo seria ampliá-lo aos outros países da América do Sul. Consolidando, assim, uma Comunidade Sul-Americana de Nações que pretenderia garantir bem-estar às populações locais. Concomitantemente, o relacionamento internacional brasileiro passaria a privilegiar as principais negociações internacionais, tais como a Alca e entre o Mercosul e a União Europeia. Ambas visariam acesso aos mercados, evitando a adesão a novas regras que levassem a uma maior liberalização comercial em conformidade com os interesses da elite econômica industrial. Enquanto isso, na Organização Mundial do Comércio, o país visaria o combate ao protecionismo, bem como regras para a liberalização do comércio agrícola de acordo com os interesses das novas elites econômicas do *agribusiness*.

No geral, no plano discursivo, a política externa do governo Lula da Silva pretendia, nas negociações internacionais, obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento. Isso significava a manutenção de flexibilidade para políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico sempre em consonância aos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional consubstanciado nas principais organizações internacionais que o país participa, sobretudo a ONU, em busca da democratização das relações internacionais “(...) sem hegemonias de qualquer espécie, [o que] é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”.

Consequentemente, a política externa do governo Lula da Silva se manteria na linha da multilateralização. Na medida do possível, buscaria cultivar uma parceria estratégica hemisférica com os EUA sem deixar o entendimento e cooperação com a UE e outros países desenvolvidos, tais como Japão. Em suma, o discurso do governo Lula da Silva sobre os rumos da política externa, desde o início, apresentou uma marca distintiva dos seus antecessores: ideologização exacerbada e assertividade na defesa dos interesses concretos das novas elites econômicas brasileiras construídas no bojo da consolidação do Plano Real.

Entre o discurso e o exercício prático da “autonomia pela assertividade”: um breve balanço dos resultados

A partir dessa constatação no plano discursivo, a mudança prática mais aparente na política externa brasileira introduzida pelo governo Lula da Silva ocorreu no tocante às relações com as grandes nações em desenvolvimento, como China, Índia, Rússia, África do Sul, etc. Tudo em consonância com a premissa básica da diplomacia do governo Lula da Silva, a qual substituiu o conceito de autonomia pela integração pelo de autonomia pela assertividade. Esta alteração levou o país a consolidar uma política externa mais afirmativa no tocante à defesa dos interesses das novas elites econômicas brasileiras no mundo. Em resposta ao unilateralismo norte-americano, o governo Lula da Silva optou por reinterpretar e viabilizar o multilateralismo como princípio ordenador das relações internacionais. Contudo, compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação do poder na sociedade internacional. Por isso, o protagonismo brasileiro na formação do IBAS; na criação do G20; na aproximação com países africanos e árabes; na participação no G4; no fomento ao Brics; a revalorização da inserção regional, inclusive ao se dispor a arcar com os custos do exercício da sua

liderança, especificamente, no Mercosul e na América do Sul; etc. Nota-se, no protagonismo internacional do governo Lula da Silva, a clara intenção de ressuscitar sob novas bases a questão do desenvolvimento, na atualidade regional em substituição a dinâmica nacional precedente, e da clivagem Norte/Sul na política internacional.

Nesta perspectiva, na ótica da diplomacia brasileira, o discurso hegemônico global liberalizante, a partir do qual os Estados Unidos, na era Clinton, exercia a liderança internacional com viés mais multilateral, perdeu sua eficácia na medida em que seus resultados econômicos e sociais foram limitadíssimos para os países em desenvolvimento. O caso da Argentina foi ilustrativo, visto que o país ao seguir rigorosamente o receituário do FMI foi à *débâcle*. Paralelamente, a emergência de G. W. Bush, como vimos antes, acentuou o viés unilateral do exercício da liderança internacional pelos Estados Unidos, impossibilitando a manutenção da estratégia de inserção baseada na premissa da autonomia pela integração consolidada no governo FHC e que, em seu crepúsculo, já vinha sendo readequada (VIGEVANI E OLIVEIRA, 2003).

Essa nova realidade demandou da diplomacia brasileira sob o governo Lula da Silva a necessidade de estabelecer novas premissas que sustentassem uma nova estratégia de inserção internacional do país adequada às demandas das novas elites econômicas, as coalizões sociais e políticas, a percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e os constrangimentos internacionais à inserção periféricas dos países em desenvolvimento na contemporaneidade.

A primeira dessas premissas foi a reinterpretação do multilateralismo na política externa brasileira, ao qual se incorporou um novo sentido: de movimento amplo de desconcentração e novas regulamentações do poder na sociedade internacional mais

favoráveis aos países em desenvolvimento. Isso porque estaria ocorrendo um “(...) redesenho da balança de poder global, a qual vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados e dos valores no seio da comunidade internacional” (SARAIVA, 2005). Nessa direção, coube ao país desenvolver uma política externa mais heterodoxa, conceitualmente estruturada em torno dos temas do “desenvolvimento como um valor universal e o acesso das grandes massas populacionais do globo aos padrões do bem estar e da cidadania” (SARAIVA, 2005). Ou seja, o papel do Brasil foi buscar ser eficaz na defesa de condições mais adequadas aos países em desenvolvimento para a elaboração de políticas públicas que permitam gerar crescimento econômico, consolidar a democracia e, por consequência, combater a pobreza, a exclusão social e a fome no mundo. Enfim, coube consolidar o consenso global de um multilateralismo compatível com os objetivos de desenvolvimento social.

Para concretizar esses objetivos, o governo Lula da Silva buscou apoio do FMI à sua demanda de que não se considerasse o investimento público no câmputo do superávit primário. Isso permitiu realizar mudanças residuais da área social no Brasil e nos países em desenvolvimento sem comprometer a estabilidade fiscal. Ou seja, esse pleito junto ao FMI permitiu que se mantivesse o *modus operandi* da ortodoxia econômica, de acordo com os interesses da elite rentista e do setor financeiro nacional e internacional, e, ao mesmo tempo, obter recursos para amenizar a dívida social de modo que amenizasse a frustração e as pressões do eleitorado petista descontente com a adesão a ortodoxia na condução da economia. É óbvio que essa ação foi possível na medida em que os pilares da regulamentação financeira multilateral exercida pelo FMI vieram abaixo graças ao recrudescimento da crise econômica

internacional com epicentro nos Estados Unidos e desdobramentos fulminantes na Europa a partir de 2008.

A reinterpretação do multilateralismo na esfera política internacional conduziu o Brasil e seus parceiros a defenderem a reforma no Conselho de Segurança da ONU, solicitando sua ampliação e, em seguida, sua incorporação como membros permanentes com direito de veto. Isso porque esses países teriam capital diplomático ao longo da história para desempenhar esse papel por serem estáveis, pacíficos, democráticos, líderes regionais, etc. Tais singularidades proporcionaram a formação do G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) para ampliar sua capacidade de ação coletiva, bem como para proporem uma reforma pactuada. Em busca de se legitimar na comunidade internacional como futuro membro do Conselho de Segurança, o governo Lula da Silva decidiu chefiar a missão da ONU no Haiti, inclusive assumindo boa parte dos seus custos. Entre eles, além do engajamento de forças, segundo Amorin (2004), o Brasil assinou acordos de cooperação no apoio à agricultura familiar e, junto com o Banco Mundial, celebrou um acordo para oferecer merenda escolar a 35 mil crianças. Na primeira experiência entre o Banco Mundial e um país em desenvolvimento para auxiliar outro país do sul. Ações nesse sentido também foram concretizadas com o BID.

Outra ação da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva nessa direção foi a intervenção em parceria com a Turquia sobre a questão do programa nuclear do Irã. O Brasil procurou demonstrar que negociações amistosas e diplomáticas podem ser mais eficientes do que sanções militares à solução do problema iraniano. Paralelamente, apresentou-se como mediador internacional em questões estratégicas, demonstrando a capacidade e *expertise* brasileira para lidar com temas da agenda global. Além, obviamente, de garantir espaços de liberdade ao país para o desenvolvimento de tecnologias nucleares para fins pacíficos na área industrial, bem

como estabelecer trocas de experiências relevantes na discussão da segurança internacional. Por esses e outros motivos, na visão da diplomacia lulo-petista, o Brasil mereceria um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, as articulações realizadas durante o governo Lula da Silva não permitiram conquistar esse objetivo.

No campo do comércio multilateral, a política externa brasileira, por um lado, na OMC, realizou a defesa do livre-comércio dos produtos agrícolas e a redução dos altos subsídios nesse setor que protegem os mercados dos países desenvolvidos. De acordo com a demanda das novas elites econômicas nacionais desse setor. Segundo Veiga (2005, p.7) “(...) a estratégia governamental internalizou e deu prioridade às demandas de liberalização dos mercados agrícolas, que traduzem essencialmente um processo de transformação estrutural da economia brasileira expresso na emergência de um *agribusiness* voltado para a exportação e altamente competitivo”. Os contenciosos do algodão contra os EUA e do açúcar contra a UE são partes dessa estratégia. Ambos tiveram impacto direto na configuração do ambiente internacional relacionado à questão dos subsídios agrícolas, sendo amplamente favorável à sociedade brasileira e a outros países menos desenvolvidos.

Por outro lado, conforme as demandas de segmentos da indústria, a diplomacia econômica do governo Lula da Silva na OMC deslocou o alvo do protecionismo brasileiro da dimensão tarifária para a agenda de novos temas, tais como compras governamentais, patentes, meio ambiente, questões trabalhistas, etc., bem como passou a ser refratária a adoção dos procedimentos nas transações comerciais previstos no modo 1 da OMC.

Esse comportamento se repete quando se trata das negociações com os Estados Unidos na Alca e com a UE referente ao acordo

birregional com o Mercosul. Ambas as negociações, chegaram ao impasse generalizado, sendo, recentemente paralisadas. No caso da Alca, o governo Lula adotou, desde o princípio, uma postura de resistência, porque a considera uma ameaça política e econômica aos projetos brasileiros. No caso da parceria com a UE, em um primeiro momento, a diplomacia brasileira interpretou-a como mais benéfica. Na sua opinião, a harmonização de posições e ações nos foros internacionais por meio do acordo-quadro birregional poderia significar um incremento no poder do Brasil (GAMA e VALADÃO, 2001, p. 14).

Na perspectiva brasileira durante o governo Lula da Silva, isso poderia assegurar, de modo construtivo, a manutenção da possibilidade do multilateralismo na política internacional, através do encaminhamento de regras e códigos de conduta globais, importantes para o estabelecimento, a implementação e a defesa de bens públicos internacionais favoráveis aos interesses brasileiros. Entretanto, o arrefecimento da Alca contribuiu para que se alcance poucos resultados com a UE. Devido, por um lado, a diversidade de interesses reais e, por outro, da alocação da Europa no sistema internacional pós-Guerra Fria. Além disso, o governo Lula da Silva interpretou que o Brasil e seus parceiros do Mercosul abriram suas economias nos anos noventa, propiciando fortes investimentos, particularmente espanhóis e portugueses, mas não tiveram reciprocidade dos países desenvolvidos. Outro choque de liberalização sem abertura nos países desenvolvidos dizimaria muitos setores econômicos no mundo em desenvolvimento, legando um passivo ainda mais negativo do que o existente hoje.

Essa construção diplomática permitiu ao governo Lula da Silva exigir a liberalização econômica do setor agrícola que, ao ser negada, propiciou a adoção de medidas paliativas de proteção para a indústria em um contexto de crise econômica nos países centrais, garantindo que o mercado consumidor brasileiro não

fosse inundado com produtos de exportação e, principalmente, o adensamento da opção pelo diálogo e intensificação das parcerias sul-sul. Visando provocar, dessa maneira, a tão propalada mudança da geografia comercial e política do mundo em favor dos países em desenvolvimento. Simultaneamente, afastou da agenda brasileira a prioridade do relacionamento com Estados Unidos e Europa. Iniciando movimentações práticas de parcerias estratégicas com Índia e China. Com esses dois países, o Brasil liderou uma coalizão de países em desenvolvimento durante a V Conferência Ministerial da OMC, a qual ficou conhecida como G20 e concentrou sua atuação em agricultura: tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

A articulação do G20 na Conferência de Cancun garantiu um novo papel aos países em desenvolvimento nas discussões sobre a liberalização do comércio internacional, especificamente o agrícola: o papel de ser uma ameaça de veto unificada e plausível. Isso porque representou uma aliança de países em desenvolvimento de três continentes, a qual abriga 60% da população rural, 12% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais. Constituindo-se nos mais dinâmicos produtores e mercados agrícolas mais promissores. O papel desempenhado pela liderança foi importante. Pois demonstrou sua capacidade em manter coesas coalizões de interesses diferentes, mas que convergiram diante da ameaça iminente de suas demandas não serem contempladas na V Conferência. A ausência de sinais de fratura e/ou defecção entre os líderes garantiu credibilidade à ameaça de retaliação do grupo e, simultaneamente, deixou evidente as possibilidades de ganhos advindas daí aos países menores (RAMAZINI JR. e VIANA, 2012).

Além disso, esses países abandonaram a agenda de veto que lhes caracterizavam e apresentaram uma agenda proativa, com capacidade técnica substantiva alicerçada em informações apuradas e convincentes que lhes permitiram, mais do que

dizer “não”, oferecer e propor alternativas viáveis ao impasse. Claramente, esses países foram capazes de renovar suas estratégias ao combinarem a lógica das coalizões de bloco com coalizões temáticas. Ou seja, ao invés de negociarem apenas em torno de fatores ideacionais e identitários, como ocorria com as coalizões de bloco do passado, tais como o movimento dos não alinhados, etc., o G20 negociou também como uma coalizão temática em torno de questões instrumentais.

O que proporcionou a oportunidade da emergência de coalizões de novo tipo, de terceira geração, as quais tendem a permitir que países em desenvolvimento recuperem a clivagem Norte/Sul na política internacional, atuem como coalizão de bloco, mas, ao mesmo tempo, estabeleçam coalizões temáticas, apropriando-se instrumentalmente com grande capacidade técnica da agenda pró-livre-comércio dos países desenvolvidos para abrir seus mercados agrícolas (NARLIKAR e TUSSIE, 2004). Em complemento, essa estratégia incorpora valores éticos e morais que acabam se traduzindo em apoio efetivo de novos atores internacionais, tais como ONGs, os quais possuem a capacidade de moldar agendas globais e influenciar efetivamente a opinião pública (OLIVEIRA, 2005).

Ao discursar para os representantes de países do G20, de acordo com a ideia de configurar uma nova geografia do comércio mundial, Lula (2004) aproveitou a oportunidade para afirmar que esse novo tipo de articulação deveria inspirar novas ações também em outros tabuleiros, além dos fóruns internacionais já consolidados como a OMC e a ONU para ampliar “(...) o nosso intercâmbio recíproco, especialmente para a intensificação do comércio Sul-Sul” (G20, 2005). Nessa perspectiva, a diplomacia do governo Lula articulou com Índia e África do Sul o IBAS. Entre outros propósitos, essa parceria visa consolidar um bloco trilateral Sul-Sul para o fortalecimento tanto da capacidade

política nas negociações comerciais internacionais desses países na OMC frente aos *partners* desenvolvidos quanto para a busca da reforma da ONU, que deverá ser mais democrática e voltada para as prioridades dos membros com a mudança na representação no Conselho de Segurança e suas respectivas emergências para que o órgão torne-se representante efetivo da comunidade global, a redução da pobreza como meio para aumentar a paz e a estabilidade internacional. Além disso, visa ainda desenvolver e intercambiar cooperação técnica internacional nas áreas de transporte, energia, infraestrutura, defesa e missões de paz, comércio e investimento, pequenas empresas e criação de emprego, ciência e tecnologia de informação, educação, saúde (direitos de propriedade intelectual, medicina tradicional, pesquisas epidemiológicas, vacinas, desenvolvimento de produtos), bem como a criação de um fundo para alívio da pobreza e da fome (IBSA, 2005). Cabe enfatizar que muitas dessas coisas já vêm ocorrendo, basta observarmos os diversos acordos de cooperação técnica internacional celebrados pelo Brasil na África e na América Latina.

Segundo Veiga (2005), tanto o G20 quanto o IBAS podem gerar externalidades positivas associadas a iniciativas nem sempre comerciais entre países em desenvolvimento. O “(...) componente comercial das relações bilaterais pode, inclusive, não desempenhar o papel central, embora a própria iniciativa possa gerar externalidades positivas para o país em foros multilaterais” (VEIGA, 2005, p. 5). Prova disso foi o contencioso das patentes contra os Estados Unidos na OMC. Ao Brasil, foi concedida a possibilidade de manutenção da política pública de tratamento dos doentes de AIDS. A Índia ampliou seu mercado de genéricos ao fornecer os princípios ativos para a produção de medicamentos mais baratos. Enquanto a África do Sul foi beneficiada por programas de cooperação técnica internacional oferecidos pelo Brasil para o tratamento dos seus doentes de Aids. Além disso, vale

ressaltar o aprendizado acumulado pelos países em contenciosos na OMC, permitindo, mais tarde, outros embates, bem como uma união mais sólida entre os países em desenvolvimento.

Em suma, esses países se aproximaram com o intuito de buscar compatibilizar a ideia de multilateralismo nas relações internacionais com seus objetivos de desenvolvimento econômico, democrático e social, os quais devem ser concretizados por meio do exercício da sua liderança regional *vis-à-vis* a hegemonia neoliberal. No caso do Brasil, de certo modo generalizável à Índia e África do Sul, as elites econômicas dos segmentos com capacidade de competir internacionalmente apoiam o governo em suas empreitadas multilaterais. Basta observar a agricultura no Brasil. Paralelamente, a dimensão regional parece ser instrumental para as elites econômicas atuantes em segmentos com capacidade de competição limitada. No caso brasileiro, o setor industrial e de serviços em construção de infraestrutura (empreiteiras) que demandam do Estado a ampliação de acordos regionais que garantam um espaço econômico cativo para seus investimentos e novos mercados consumidores. Prova disso foram os diversos problemas que o setor de construção civil sofreu em vários países sul-americanos que necessitaram da intermediação do governo brasileiro. Provavelmente, aquele que mais rendeu noticiário foi no Equador.

Especificamente no caso brasileiro, o Mercosul, antes considerado esse espaço econômico regional cativo, apesar da convicção e dos esforços do governo Lula da Silva em seu aprofundamento, vem sofrendo oposição de segmentos da diplomacia e da elite empresarial, os quais preferem manter uma atitude ambígua em relação ao projeto. Parcelas da elite empresarial nutrem pelo Mercosul uma visão positiva quando se trata do seu potencial para alavancar exportações. Devido à crise dos seus parceiros de bloco nos últimos anos, sobretudo a Argentina, a qual

vem estabelecendo medidas unilaterais para evitar o aumento das importações brasileiras no seu mercado, esse sentimento positivo vem se transformando em decepção. Consolidando no país uma visão negativa do Mercosul que tem se traduzido em propostas de sua reversão. Quando, na verdade, o projeto de integração requer maior institucionalização por meio do aprofundamento e da adoção de regras regionais que condicionem a ação unilateral por parte dos Estados-membros. Opção indesejável para as elites do país e parcelas da diplomacia (MARIANO, 2007).

Nessa perspectiva, outra opção está sendo construída. Em continuidade à proposta de Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa) da era FHC, o governo Lula lançou a ideia da Comunidade Sul-Americana de Nações, transformada, mais tarde, na União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Esta iniciativa busca a ampliação da liderança regional brasileira na América do Sul e suas novidades estão na admissão de custos pelo exercício da liderança e a alteração de premissas históricas da diplomacia brasileira.

Nessa perspectiva, Lula (2004) afirmou que o Brasil terá que optar por políticas de defesa dos países mais pobres, mesmo que seja necessário pagar mais caro por produtos importados dos vizinhos. Lula anunciou também o perdão de dívidas dos menores países sul-americanos. Estabeleceu ainda acordos com a Venezuela no setor de petróleo, geração de energia elétrica e exploração de áreas de carvão mineral, entre outros. Além disso, durante a crise da Argentina, o BNDES atuou como fonte estrangeira de recursos mantendo os planos de investimentos no país vizinho. Segundo Mantega (2005), “nossa ideia é aumentar a presença do BNDES na América do Sul, mas sempre e quando exista atuação de empresas brasileiras. Assim, estaremos criando empregos no Brasil e dando ajuda direta ao desenvolvimento do país parceiro”. Mas, até o momento, o discurso não foi seguido de prática. Diferentemente dos financiamentos de obras no bojo do lirs com cofinanciamento do

BNDES, da CAF, do Fonplata e do Banco Mundial para a integração e o desenvolvimento multissetorial da infraestrutura regional sul-americana nas áreas de transporte, energia e telecomunicações.

No tocante à alteração de premissas históricas da diplomacia brasileira, Amorim (2005) defendeu que “o Brasil sempre se pautou pela não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Esse é um preceito básico da nossa diplomacia. Mas a não intervenção não pode significar descaso ou falta de interesse. Ou dito de outra forma: o princípio da não intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença”. Com base nesse novo preceito, a diplomacia brasileira no governo Lula da Silva desempenhou papel proeminente para a solução pacífica de crises regionais. Já no início do governo Lula, houve o apoio ao presidente Chaves para que ele buscasse uma solução pacífica para a crise da Venezuela. A Petrobras enviou um navio-tanque à Venezuela para atenuar os efeitos do desabastecimento de gasolina sobre a economia e propôs a criação de um Grupo de Amigos da Venezuela para mediar o conflito (CRUZ e STUART, 2003). Nessa linha ainda, interveio na solução de conflitos no Peru, no Equador, na Bolívia, em Honduras, no Haiti, etc. Manteve posições de absorção de custos nas demandas de revisão de contratos de Itaipu com o Paraguai (HAGE e PECEQUILO, 2007) e do gás com a Bolívia (HAGE, 2008). Sempre visando consolidar sua posição de líder regional e ampliar sua capacidade de inserção internacional.

Críticas foram realizadas sobre a estratégia brasileira de integração e busca pela liderança regional no governo Lula da Silva. Entre elas, a principal foi a de que muitos discursos foram realizados desde a eleição e muitas cartas de intenções propostas. Mas, na prática, o Mercosul regrediu tanto política quanto economicamente com prejuízos para todos os países (RICUPERO, 2010). Ademais, o Brasil não foi capaz de exercer a tão propalada

autonomia pela assertividade na região cedendo frequentemente aos interesses dos seus parceiros sem maiores ganhos evidenciados.

Como exemplo, os críticos citam a questão das inúmeras barreiras comerciais da Argentina e a disputa com o Paraguai em torno do preço justo da energia consumida pelo Brasil oriunda da Usina de Itaipu. Nesse caso específico, a diplomacia brasileira sob a gestão lulo-petista parece ter alterado o *modus operandis* brasileiro no relacionamento com os seus vizinhos. Ao invés de desempenhar posição mais assertiva na região e ter perspectiva mais grociana globalmente, no governo Lula, a diplomacia brasileira inverteu as tendências: passou a exercer um “realismo assertivo” na arena internacional, enquanto que, na sua região, passou a ter posturas grocianas admitindo, inclusive, perdas econômicas e políticas significativas em troca de uma ilusão de liderança (LAFER, 2004).

Em uma análise mais ampla, incorporando a Unasul, segundo críticos, a mesma situação tende a prevalecer. Verifica-se uma posição “cordeira” adotada pelo Brasil na região, aceitando perdas econômicas importantes para países menores em troca de um suposto apoio para sua liderança regional e para a concretização do processo integracionista da Unasul (RICUPERO, 2010). Encontra-se também uma desconfiança emergente em vários países da região sobre os verdadeiros interesses brasileiros, revivendo teses superadas relacionadas a um suposto imperialismo brasileiro.

Vale destacar que a balança comercial brasileira, antes extremamente positiva com os países da região, vem perdendo força em virtude da entrada chinesa nos mercados sul-americanos, a qual tem deslocado em vários países a posição hegemônica do Brasil. Logo, a avaliação do governo Lula da Silva na integração e liderança regional é negativa.

Outra importante vertente da política externa do governo Lula da Silva que corrobora com a estratégia da autonomia pela

assertividade foi a criação da Cúpula América do Sul-África (ASA) e da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa).

A ASA consiste em uma oportunidade histórica para ambas as regiões ao criar uma parceria de cooperação para o desenvolvimento mútuo e inovador ao atrelar-se à ideia de sustentabilidade. Sua agenda é diversificada e inclui temas de cooperação ambiental em recursos hídricos, energias renováveis e biodiversidade, nos setores da agricultura, energia, mineração, turismo, informática, saúde, educação e esporte. Na visão da diplomacia brasileira, esta aliança é altamente estratégica ao empreender ações que busquem superar as desigualdades e assegurar o multilateralismo. No entanto, apesar de abranger os países dos dois continentes, há um destaque especial ao esforço do Brasil e da Venezuela para sua consolidação. Na visão brasileira, esta parceria consiste em trabalhar para uma “nova geografia do comércio mundial”, a qual, ainda que não resulte em resultados imediatos, deve ser preservada. De fato, os dados do governo brasileiro indicam que as exportações sul-americanas direcionadas ao continente africano aumentaram em aproximadamente 50% no período de 2006 para 2008. Para o ex-presidente, trata-se de uma “nova lógica política, que não existia há dez anos”.

A Aspa é igualmente um mecanismo de cooperação birregional e um espaço de coordenação política. Seu objetivo é estimular um intercâmbio crescente entre as regiões em setores que reflitam demandas comuns e promova resultados positivos com base na reciprocidade. As ações de seguimento são orientadas por uma agenda de reuniões entre seus representantes (ministros, altos funcionários e especialistas), além de cinco Comitês Setoriais, responsáveis pelas iniciativas de cooperação nas áreas destacadas (cooperação nos setores de cultura, economia, comércio, finanças, desenvolvimento sustentável, cooperação Sul-Sul, ciência e

tecnologia, informação, ação contra a fome e a pobreza¹). A Aspa envolve 34 países sul-americanos e árabes, além do Secretariado-Geral da Unasul e da Liga dos Estados Árabes (LEA). A cúpula promove ainda a coordenação política em assuntos de interesse do Brasil. Defende a reforma das organizações internacionais, fomenta a prática e fortalecimento do multilateralismo e do Direito Internacional, bem como a solução pacífica de controvérsias em ambas as regiões. Além disso, trabalha a favor do desenvolvimento e do diálogo entre as civilizações².

Enfim, a política externa brasileira no governo Lula da Silva buscou abrir novos espaços de relacionamento internacional para o Brasil, alinhados aos interesses das novas elites econômicas emergentes pós Plano Real. Principalmente, no tocante à América do Sul, à África, ao Oriente Médio, aos grandes países em desenvolvimento (China e Índia) e à busca de proteção contra a concorrência internacional dos Estados Unidos e da Europa. Entre iguais, o governo Lula da Silva logrou benefícios na sua política externa porque decidiu colocar a questão social no coração do Estado brasileiro ao aprofundar e criar amplos programas sociais domésticos de inclusão de famílias e indivíduos no mercado consumidor. Esta decisão estratégica realizada pelo governo Lula da Silva em um contexto histórico de crise econômica e social, colocou o Brasil e outros países em desenvolvimento (Rússia, China, Índia e África do Sul) em uma posição internacional de destaque. Isso porque ter acesso a esses novos mercados consumidores do sul pode propiciar ganhos econômicos relevantes.

1 Para mais informações ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa/>>.

2 Iniciativas já implementadas na Aspa foram de cooperação técnica. Entre elas, projetos de redução de processos de desertificação e degradação do solo; intercâmbio cultural por meio da criação da Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BiblioAspa); mostras de cinema; palestras; tradução de livros; fóruns empresariais, etc. Visando ampliar o comércio inter-regional foi proposto a criação da Federação Sul-Americana das Câmaras Árabes de Comércio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos demonstrar nesse capítulo que a política externa brasileira na era democrática (1985-2010) buscou, com relativo sucesso, adequar o modelo de inserção internacional do país ao século XXI. Em um primeiro momento, entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, prevaleceu um padrão de inserção reativo, obedecendo à lógica da autonomia pela distância, mas sem os resultados de proteção ao desenvolvimento econômico. Entretanto, a partir da queda de Collor de Mello e da emergência de Itamar Franco e FHC, refinou-se a perspectiva da autonomia pela integração, a qual garantiu resultados domésticos, sobretudo para a consolidação de novas elites econômicas no bojo da implantação do Plano Real.

Realizada a transição, diante de claros sinais de esgotamento da lógica da autonomia pela integração, o governo Lula da Silva manteve a política monetária rígida favorável aos interesses das novas elites do segmento privado do sistema financeiro e dos rentistas. Na arena internacional, seguiu à risca as diretrizes do FMI e protelou as negociações na Alca e na OMC sobre a abertura de serviços. Para o setor agrícola, manteve incentivos domésticos à ampliação das suas atividades, bem como o câmbio em um patamar razoavelmente adequado para o contínuo crescimento do superávit comercial externo. No âmbito internacional, buscou estabelecer novas parcerias para a ampliação de mercados consumidores como, por exemplo, com os países árabes; intensificou relações bilaterais com o intuito de negociar acesso a mercados como, por exemplo, com a China; e também utilizou a OMC, com apoio dos parceiros em desenvolvimento, como, por exemplo, os componentes do IBAS, como agência internacional para a construção de regras à liberalização do comércio agrícola internacional. De acordo com os interesses do setor industrial

e de segmentos do setor de serviços, por um lado, a diplomacia do governo Lula da Silva procurou abrir, sem sucesso, mercados na América do Sul. Essa mesma fração da nova elite econômica demandou e garantiu proteção na OMC quando se tratou da negociação dos temas de Cingapura (investimentos, política de competição, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio), bem como foi refratária a uma nova rodada de liberalização comercial unilateral tanto na Alca quanto no acordo UE-Mercosul como grandes ameaças aos seus interesses.

Coube ainda ressaltar que a política externa do governo Lula da Silva buscou muito mais abrir espaços políticos entre países de menor poder relativo e países em desenvolvimento para neles efetuar um uso irrestrito da assertividade como norma da afirmação dos interesses domésticos brasileiros. As alianças estratégicas sul-sul obedecem a essa lógica, a qual visa fomentar a existência de um grande país que, de fato, ainda não existe na seara internacional nesse início de século XXI, devido as suas fragilidades domésticas. Como consequência, este padrão comportamental tende a azedar relacionamentos com parceiros internacionais de longo prazo, bem como, no âmbito regional, despertar “ciúmes” e desconfianças historicamente já solucionadas.

Infelizmente, o tão propalado “neodesenvolvimentismo” e suas parcerias internacionais ficaram condicionados à imaturidade das elites brasileiras que não demonstraram querer adiantar o futuro do Brasil por meio da consolidação abrangente do combate à desigualdade e o resgate da dívida social do país. Esta necessidade nacional vem ocorrendo através da incorporação dos mais pobres como consumidores, na maioria das vezes, de produtos importados, sem dar-lhes condições estruturais de autonomia individual.

Consequentemente, até o momento, os setores econômicos escolhidos como foco do “neodesenvolvimentismo” não são

intensivos no uso de tecnologias, nem no fomento para absorção futura via melhorias educacionais da mão de obra qualificada que permita à população brasileira renda crescente e capacidade de consumo constante com incremento da poupança privada e pública para a realização de investimentos em inovação e infraestrutura. Condição *sine qua non* à consolidação de um país sólido capaz de defender seus interesses domésticos de maneira autônoma e assertiva no sistema internacional neste início do século XXI.

Em miúdos, a formatação do projeto político de um grande país ocorreu, mas prevaleceu à urgência da manutenção do poder e os limites estruturais doméstico e internacional dificultaram a sua consecução. Enfim, o governo Lula da Silva optou operacionalizar a política externa brasileira a serviço dos interesses das novas elites econômicas atuantes no país pós Plano Real na era democrática.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura da III Conferência Ministerial da Comunidade das Democracias*. Santiago, Chile, 28.04.2005. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2591>. Acesso em 21/6/2005.

ESTADO DE S. PAULO. *PT avisa que vai mudar rumo da diplomacia*. Publicado em 15/12/2002.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. Editora. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

G20. Disponível em: <<http://www.g-20.mre.gov.br/>>. Acesso em: 20/6/2005.

GAMA, Alfredo da; VALADÃO, Abreu. *A autonomia pela responsabilidade*. Paris: Mimeo, 2001.

HAGE, José A. Atayde; PECEQUILO, Cristina. S., “Dilemas Sul-Americanos: O Paraguai e Itaipu”. In: *Meridiano 47* (UnB), v. 7, p. 1, 2007.

HAGE, José A. Atayde; PECEQUILO, Cristina. S. “Bolívia, Brasil e o Gás Natural: Um Breve Debate”. In: *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v. 1, pp. 1-23, 2008.

IBSA. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp>. Acesso em 20/6/2005.

LAFER, Celso. Discurso pronunciado em sua posse como Ministro de Relações Exteriores brasileiro. Brasília, 29.01.2001.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LULA, Luiz Inácio. Discurso de Posse na Presidência do Brasil. Disponível em: <http://www.sfiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm>. Acesso em 20/6/2005.

LULA, Luiz Inácio. “Discurso proferido no Fórum da Sociedade Civil durante a UNCTAD XI”. São Paulo, 15.06.2004. Disponível em: <<http://www.forumsociedadecivil.org.br/dspMostraNoticia.asp?idNews=68>>. Acesso em 27/6/2005.

MANTEGA, Guido. “BNDES libera US\$ 200 mi para obras na Argentina”. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/03/050304_marciamla.shtml>. Acesso em: 27/6/2005.

MARIANO, Marcelo Passini. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Sociologia, UNESP, 2007 (Tese de doutorado).

MELLO, Flavia de Campos. (2000), “Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90”. Tese de doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. “The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their evolving coalitions in the WTO”. *World Economy*, 27(7): pp. 947-1148, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, dez. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25/8/2013.

O’SHEA, Timothy J.C. “The domestic political setting of U.S. Trade Policy”. In: WALTERS, Robert S. (Edited by). *Talking Trade: U.S. Policy in International Perspective*. Boulder: Westview Press, 1993.

PORTAL TERRA. “Brasil e Turquia ampliam parceria para incrementar projetos na área de defesa”. 23.8.2013. Disponível em:

<<http://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-e-turquia-ampliam-parceria-para-incrementar-projetos-na-area-de-defesa,443f983c717a0410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIANA, Marina T. “Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, pp. 48-69, 2012.

RICUPERO, Rubens. “À Sombra de Charles De Gaulle: Uma Diplomacia Carismática e Intransferível. A Política Externa do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)”. In: *Novos Estudos - CEBRAP*. São Paulo, no. 87, pp. 35-58, Julho de 2010.

SALLUM JR, Brasília. “Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira”. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18/8/2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas”. In: *Colunas de RelNet*, nº 11, mês 1-6, 2005. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/cgi-bin/WebObjects/RelNet.woa/1/wo/Bpx5I94b8rQh9AVYVjDzVM/2.17.1.0.0.3.2.5>>. Acesso em: 20/6/2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. “O congresso brasileiro e a política de comércio exterior”. In: *Lua Nova*, n. 53. São Paulo, 2001.

VEIGA, Pedro da Motta. “A política comercial do governo Lula”. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Ano XIX, Abril/Junho de 2005.

VELASCO e CRUZ, Sebastião. *Estado e Economia Em Tempos de Crise. Política Industrial e Transição Política No Brasil Nos Anos 80*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração”. In: *Tempo Social*, vol. 15, n. 2, 2003.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp, 1995.

O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI: UMA NOVA PERCEPÇÃO MÚTUA?

Cristina Soreanu Pecequilo

Professora e coordenadora do curso de relações internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Doutora em Ciência Política pela USP, bolsista produtividade nível 2 do CNPq, Pesquisadora Associada do NERINT/UFRGS, do Grupo de Pesquisa UNIFESP/UFABC A Inserção Internacional Brasileira: Projeção Global e Regional e Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo da UnB. É especialista em política externa dos Estados Unidos, tendo realizado também estudos sobre política externa brasileira, Rússia, potências emergentes e relações internacionais da América Latina. Entre as publicações recentes destacam-se os seguintes livros: *Os Estados Unidos e o século*

XXI; As Relações Brasil-Estados Unidos; a terceira edição do livro A Política Externa dos Estados Unidos, e o Manual do Candidato – Política Internacional editado pela FUNAG.

A primeira década do século XXI representou uma inflexão significativa na política externa brasileira, com a retomada da tradição multilateral global das relações internacionais do país. Iniciada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010), esta retomada consolidou uma agenda autônoma e de alto perfil no campo externo, que levou a mudanças na projeção regional e global do país. No governo de Dilma Rousseff (2011/2013) ainda que com menor intensidade e em condições mais adversas do cenário mundial, estas tendências de mudança tiveram continuidade¹.

Tais mudanças ocorrem a partir da adoção de um padrão assertivo de atuação externa, baseado em uma retórica terceiro-mundista e crítica, associado à estabilização da economia e sociedade doméstica. Seja com relação à ação em organismos multilaterais como em trocas bilaterais, o país procurou reafirmar seus interesses de forma clara e não subordinada. Adicionalmente, o país buscou exercer novos papéis internacionais com a defesa do princípio da não indiferença e da responsabilidade ao proteger. Neste exercício de brando, soma-se, ainda, a defesa da reforma das instituições multilaterais para refletir o novo equilíbrio de poder mundial e a multipolaridade.

1 Neste texto, serão traçadas somente as linhas gerais da política externa do período, para um estudo mais detalhado, recomenda-se a leitura de VISENTINI, 2013. Para as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, ver PECEQUILO, 2012, e para a política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, PECEQUILO, 2013.

Esta presença global ocorre a partir da combinação dos intercâmbios Sul-Sul e Norte-Sul das relações internacionais, em uma estratégia que pode ser definida como de eixos combinados, no qual se equilibram as parcerias com os mundos desenvolvido, em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo: i.e., nas Américas, na Ásia, na África e na Europa Ocidental. A diversificação de intercâmbios e a abertura de novas frentes de ação via criação de instituições e coalizões renovadas ao Sul tornaram-se parte desta agenda, simbolizada por diversas iniciativas: o Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), o Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e os “G20” comercial e financeiro. Neste sentido, o Brasil e os demais “RICS” são definidos como nações emergentes, com relevância no processo de reordenamento do poder mundial, em direção a um mundo, como citado acima, de tendências multipolares.

A liderança regional na América do Sul passou por relevante processo de adensamento político-estratégico, com a apresentação de novos projetos como a Unasul (União de Nações Sul-Americanas) e as Cúpulas ASA (América do Sul-África) e Aspa (América do Sul-Países Árabes), associados à continuidade do Mercosul (Mercado Comum do Sul) e a Iirsa (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana)². Com isso, o Brasil exerceu de forma mais intensiva sua liderança continental com agenda cooperativa, evitando dotá-la de caráter hegemônico. Apesar dos eventuais conflitos com seus vizinhos, o Brasil pode solidificar sua posição na América do Sul como estabilizador e interlocutor preferencial.

Nenhum intercâmbio entre os Estados é livre de divergências ou plenamente harmonioso, uma vez que estes Estados sempre

2 O projeto Iirsa inicia-se em 2000, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), período que corresponde a uma revisão inicial da agenda brasileira dos anos 1990. Somada a uma ação mais intensiva na região sul-americana, o governo Cardoso também avançou nas críticas à globalização assimétrica. Entretanto, estas iniciativas não levaram a uma transformação qualitativa da agenda, ocorrida somente na gestão seguinte de Lula.

estarão em busca de seu interesse nacional individual. A questão básica não é a existência ou não de conflitos, mas sim a forma como serão administradas estes choques normais de posição em um intercâmbio estruturado e institucionalizado. E, neste sentido, o Brasil conseguiu alcançar uma posição de equilíbrio entre sua projeção e a acomodação de todos estes interesses, elevando sua própria condição de poder na América do Sul e no sistema internacional.

Esta mudança de referencial teve um impacto direto na mais importante e significativa relação bilateral das relações internacionais brasileiras, a com os Estados Unidos. Durante as presidências de Lula e de George W. Bush (2001/2005), os dois países efetivaram o Diálogo Estratégico, havendo o reconhecimento norte-americano do papel brasileiro no cenário regional e global. Em 2010, este reconhecimento estendeu-se à Estratégia de Segurança Nacional da administração de Barack Obama (2009/2013) que definiu o Brasil, ao lado de outras nações emergentes como um dos novos centros de poder mundial (NSS, 2010). Em linhas gerais, isso significa que os Estados Unidos reconhecem o Brasil como uma nação de projeção regional e global, classificação similar atribuída a outras nações de características semelhantes como a China e a Índia.

Esta mudança de percepção dos Estados Unidos sobre o Brasil foi acompanhada por movimento similar do lado brasileiro, de reavaliação do intercâmbio, o que permitiu solidificar o reconhecimento mútuo de ambos como potências. Entretanto, dentro do Brasil, este processo permanece envolto em debate e controvérsia, polarizando opiniões: enquanto a realidade demonstra que, atualmente, o Brasil elevou sua posição diante dos Estados Unidos, muitos indicam que o relacionamento estaria atravessando a sua pior fase. Mas, afinal, qual o status das relações bilaterais no século XXI?

UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO (1989/2002)

Para que se possa avaliar se houve ou não mudança na relação bilateral Brasil-Estados Unidos, mas, principalmente, na percepção norte-americana sobre o Brasil no século XXI, é preciso verificar, de forma comparativa, as fases atravessadas por esta relação desde o pós-Guerra Fria. Em linhas gerais, as relações Brasil-Estados Unidos atravessaram quatro fases distintas desde 1989: alinhamento (1990/1998), autonomia (1999/2004), diálogo estratégico (2005/2010) e Brasil global (2011/2013). Enquanto as duas primeiras fases correspondem a um baixo perfil do intercâmbio, em particular a primeira até 2002, a terceira e a quarta relacionam-se ao alto perfil.

Basicamente, o baixo perfil corresponde à recuperação da lógica bilateral-hemisférica que dominou as relações internacionais do Brasil no período de 1902 a 1961. Esta lógica alternou, durante este período, padrões de alinhamento pragmático e automático às políticas norte-americanas, visando o reposicionamento do país no continente e em nível global a partir de uma boa relação com os Estados Unidos. Pode-se indicar que é nesta fase que se solidifica o peso histórico dos Estados Unidos na definição da agenda de política externa brasileira, que, por vezes, lhe confere um caráter até maniqueísta e negativo. Nesta correlação, a tendência é que exista uma subestimação do papel e do poder do Brasil no sistema regional e internacional, acompanhada da superestimação do poder dos Estados Unidos e de seu interesse potencial no país.

Ou seja, o bilateralismo toma como referencial da ação internacional brasileira o efeito que determinado ato ou opção poderá ter no intercâmbio Brasil-Estados Unidos, e que benefícios poderão ser obtidos a partir deste efeito. Neste sentido, o cálculo estratégico nacional passa a ter uma via de mão única, focada nos Estados Unidos, e não no interesse e necessidades brasileiras

no sistema internacional. Da mesma forma, a reprodução de padrões sociais, culturais e políticos norte-americanos dentro do Brasil representa a consolidação da nação brasileira como “irmã” e “similar” aos Estados Unidos, e, portanto, mais próxima deste país do que dos vizinhos latino-americanos ou países do Terceiro Mundo em geral.

Do lado norte-americano, esta postura brasileira somente reforçou a visão do Brasil como um país que era visto como potencialmente grande na região, mas não relevante na agenda da política externa dos Estados Unidos, visto que sua posição tendia, quase sempre, a atrelar-se à diplomacia de Washington. O Brasil, ainda, era visto como parte de um conjunto de nações latino-americanas, sendo, a América Latina, zona de interesse secundária para a hegemonia, em particular durante a Guerra Fria (1947/1989), quando o eixo Europa-Ásia passou a ocupar o lugar de “primeira prioridade” na estratégia dos Estados Unidos. À medida que o Brasil não oferecia resistência ou concorrência aos norte-americanos, ou mesmo demonstrava poder como possível moderador e líder do cenário regional, em especial no espaço sul-americano, não existiam motivações diretas para que os Estados Unidos detivessem uma atenção mais direcionada ao país.

Mesmo antes da Guerra Fria, de 1902 a 1946, apenas nas fases de alinhamento pragmático, o Brasil deteve certa relevância diante dos norte-americanos. Estes períodos correspondem à gestão Rio Branco (1902/1910) à frente do Ministério das Relações Exteriores, quando o país posicionou-se como líder da região sul-americana, com possibilidade de atuação subimperialista neste espaço geográfico; e a dinâmica da barganha varguista (1930/1945), no contexto da emergência e eclosão da Segunda Guerra Mundial, quando se efetivou a triangulação estratégica Brasil-Alemanha-Estados Unidos.

Esta triangulação permitiu ao Presidente Getúlio Vargas pressionar os norte-americanos por concessões estratégicas no setor militar e de tecnologia, culminando com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, no Rio de Janeiro, pilar do processo nacional de industrialização por substituição de importações. Na década de 1950, em sua nova Presidência, Vargas ainda tentou retomar a dinâmica de barganha, com o nascente Terceiro Mundo como polo oposto aos Estados Unidos, mas sem sucesso similar devido aos constrangimentos da bipolaridade a este tipo de movimentação pendular. Nos interregnos de alinhamento automático, predominou uma política brasileira subordinada aos Estados Unidos, acentuando as assimetrias entre as sociedades.

Os poucos resultados obtidos por esta premissa estratégica e comportamento tático, à exceção das épocas de alinhamento pragmático como acima mencionado, somadas às transformações da sociedade brasileira (industrialização, urbanização e crescimento) e às do sistema internacional (multilateralização, emergência do Terceiro Mundo e do Movimento Não Alinhado) na década de 1960 levaram ao abandono deste padrão. De 1961 a 1989, o paradigma bilateral foi substituído pela visão multilateral global, na qual os Estados Unidos tornaram-se um, dentre muitos, parceiros possíveis do Brasil na arena internacional. Originária da Política Externa Independente (1961/1964), nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961/1964), e desenvolvida pelo Chanceler San Tiago Dantas em seu início, esta base de pensamento permitiu um salto qualitativo na posição brasileira.

De uma tendência focada no Norte-Sul, a política externa evoluiu para um padrão de *global trader and player*, com autonomia e atuação abrangente nas dimensões Sul-Sul, Sul-Leste (vide tratar-se de momento bipolar no cenário mundial por conta da Guerra Fria americano-soviética), e ainda em busca de alternativas

Norte-Sul, com parcerias variadas com outras nações desenvolvidas do Primeiro Mundo como as da Europa Ocidental e do Japão. O Brasil investiu esforços na consolidação das organizações internacionais governamentais, fazendo da arena multilateral uma via preferencial de ação e reposicionamento no sistema internacional.

Como resultado, estas parcerias resultaram em ganhos políticos, econômicos e sociais, além de promover a elevação do prestígio, autonomia e assertividade do país em escala global. A identificação como país do Eixo Sul, ao Terceiro Mundo, solidificou uma atuação de liderança neste espaço, ajudando a compor a agenda centrada na defesa do desenvolvimento, da democracia e do desarmamento. Este projeto externo alcançou seu auge na era do Regime Militar (1964/1985³), com a finalização do projeto iniciado por Vargas na década de 1930 de industrialização por substituição de importações. Além disso, o Brasil manteve sua vantagem comparativa na exportação de *commodities* (posição que sustenta até o século XXI), o que lhe permitiu ampliar sua base exportadora. O desenvolvimento interno deu maior solidez ao poder externo, com a consolidação do “Brasil Potência Média”, agregando a este referencial elementos estratégicos de projeção como o diferencial nuclear.

Este fortalecimento de poder brasileiro afetou as relações bilaterais com os Estados Unidos, à medida que possuía efeitos sobre o equilíbrio de poder regional e global. Desta forma, apesar da convergência nos anos 1970 e 1980 no campo do combate ao comunismo, estratégica, política e economicamente os choques de interesse tornaram-se mais constantes. Esta situação guarda, como será discutido no próximo item, semelhança com o período

3 A exceção neste período foi o governo de Castello Branco (1964/1967), cuja prioridade foi realinhar-se com os Estados Unidos. Para melhor detalhamento do período, ver PECEQUILO, 2012.

atual, visto que os ganhos de poder relativo do Brasil tendem a afetar as posições dos Estados Unidos em alguns setores (e se encontram associados à perda de posições norte-americanas no cenário global). A despeito de setores nacionais perceberem este aumento de choques como negativo, ele é, na verdade, prova do amadurecimento do relacionamento e uma tendência positiva de ascensão brasileira, em particular, a partir de 2003.

O fim da Guerra Fria em 1989, e a imagem da supremacia unilateral e unipolar dos Estados Unidos, porém, colocaram em xeque esta experiência diplomática, pela ascensão ao poder dos grupos favoráveis à revisão da agenda externa para adequá-la a este novo contexto. De acordo com Batista (1993), este processo de reaproximação ao Norte, i.e. aos Estados Unidos, partia de premissas equivocadas sobre a unipolaridade norte-americana, superestimando-a nas dimensões econômicas e sociais, quando somente prevalecia no campo militar. Além disso, recuperava um ideário de parte das elites políticas brasileiras de inserção no Primeiro Mundo, com a negação do perfil periférico e de nação em desenvolvimento do país.

Esta inserção seria mediada e assimétrica, portanto, subordinada, mas mais adequada a uma certa imagem de Brasil que grupos internos construíram ao longo do século XX. Termos como “normalização das relações internacionais”, “autonomia pela integração” eram utilizados em substituição ao “alinhamento”. Por sua vez, o eixo multilateral-global passou a ser sinônimo de “autonomia pela exclusão”, “confrontação” e, a partir dos anos 2000, “antiamericanismo”⁴.

Na primeira fase da relação bilateral no pós-Guerra Fria, de 1990 a 1998, a política externa brasileira sofreu um processo

4 Ver CERVO e BUENO, 2008; VIGEVANI, 2011 para uma discussão mais detalhada desta terminologia.

de recuo com a retomada do padrão de alinhamentos à agenda dos Estados Unidos. A polarização ideológica entre as visões autonomistas e bilaterais reduziu não só a margem de ação brasileira como a sua relevância diante dos norte-americanos, após a elevação de poder das décadas anteriores. O auge do alinhamento ocorreu na gestão de Fernando Collor de Mello (1990/1992), com a prevalência de uma postura automática, havendo o alinhamento pragmático no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998).

De 1992 a 1994, porém, o Presidente Itamar Franco, que assumiu após o *impeachment* de Collor, reverteu estas tendências. Itamar lançou as bases da Alcsa (Área de Livre-Comércio Sul-Americana) que seria retomada em iniciativas sul-americanas, como recuperou o caráter autônomo do Mercosul. Além disso, reiniciou a aproximação com os parceiros do Brasil no Terceiro Mundo. Porém, estas tendências não tiveram continuidade, ressurgindo somente nos anos 2000 com um caráter político de autonomia e assertividade.

Neste período, buscando a aceitação norte-americana e a obtenção de benefícios político-econômicos como abertura comercial do mercado dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos em geral nas negociações do sistema multilateral do Acordo Geral de Comércio e Tarifas e depois na Organização Mundial do Comércio, ajuda para o desenvolvimento, transferências tecnológicas, e o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a agenda do Brasil focou-se nas concessões aos parceiros do Norte e à adesão ao Consenso de Washington e regimes sensíveis na área nuclear.

Assim, de 1990 a 1998, o país implementou uma acelerada política de privatizações, abertura comercial, desregulamentação, cortes de projetos sociais, e se comprometeu com regimes nos quais

abriu mão de seu desenvolvimento tecnológico autônomo como o Tratado de Não Proliferação Nuclear. Adicionalmente, condicionou as origens do Mercosul a uma visão economicista (posteriormente abandonada) e apoiou projetos como a Iniciativa para as Américas no começo da década de 1990, que previa a construção de uma Zona Hemisférica de Livre-Comércio (ZHLC) nas Américas. A partir de 1994, este projeto da ZHLC, renomeado de Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), contou com o apoio de alguns setores da economia brasileira, mas sofreu resistências tanto do Executivo quanto do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A Alca, neste sentido, indicou que o governo FHC possuía um padrão pendular de alinhamento aos Estados Unidos, no que se refere aos interesses econômico-comerciais nacionais. Apesar do alinhamento político em outros setores, as questões comerciais detiveram grande conteúdo de autonomia que, associadas ao próprio desengajamento dos Estados Unidos do projeto, levaram ao esgotamento do processo, culminando com seu abandono em 2005 (para maior detalhamento recomenda-se PECEQUILO, 2012).

Diante da ausência de respostas norte-americanas e do agravamento da crise interna no segundo mandato de FHC, os padrões de alinhamento dos anos 1990 (que também pode ser chamada de “década bilateral”) sofreram real esgotamento e foram substituídos por iniciativas de maior autonomia. Entretanto, assim como não teve alinhamento pleno em todos os setores aos Estados Unidos, FHC também não apresentou um padrão homogêneo na retomada da autonomia.

Neste sentido, a segunda fase da relação bilateral, autonomia, 1999 a 2004, apesar de elevar o perfil de ação brasileiro, além dos limites bilaterais experimentados por quase toda uma década, possui ainda um elemento de forte correlação com o período

anterior. Os anos de 1999 a 2002, correspondentes ainda ao segundo mandato da administração de FHC, não promovem um salto qualitativo pleno nas relações internacionais do país, por não efetivarem, por completo, a mudança de ênfase do eixo Norte-Sul ao Sul-Sul.

Especificamente, as iniciativas de FHC foram sustentadas na retórica da globalização assimétrica que inseriu, como indica Silva (2009), uma crítica moderada às assimetrias socioeconômicas geradas por este fenômeno, à permanência de desigualdades políticas e ausência de reformas nas estruturas de poder multilaterais. Na prática, isto representou a reaproximação do Brasil com as nações que depois seriam definidas como emergentes (e/ou grandes países periféricos) como a Rússia, a China e a Índia na agenda comercial, sem coordenação política ainda, e uma postura mais assertiva nas negociações da OMC. Adicionalmente, recuperou-se a dimensão sul-americana da política externa brasileira com o lançamento do projeto Iirsa (Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana), com foco na interligação de redes de transportes, energia e comunicações regionais, e o reforço do Mercosul.

No conjunto, as relações bilaterais do período de 1999 a 2004 mantiveram-se em compasso de espera, sem grandes avanços, rupturas ou crises, à medida que os Estados Unidos também não demonstravam interesse específico ou atenção maior para o Brasil ou América Latina neste período que abrange o final da administração Clinton (1993/2000) e o início do governo de George W. Bush (2001/2008). As promessas de campanha de Bush filho para a construção de um “Século das Américas” com a retomada da Alca e a revitalização do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta) não se realizaram. O foco na Eurásia como arena preferencial de poder mantiveram a região em papel secundário. A única iniciativa mais concreta seria o estabelecimento do Cafta

(Acordo de Livre-Comércio da América Central), com os países menores desta região, apenas reforçando a interdependência preexistente.

Esta situação foi agravada pelos atentados terroristas de 11/9/2001 que lançaram os Estados Unidos à Guerra Global contra o Terror (GWOT) e às Guerras do Afeganistão (2001 em andamento) e Iraque (2003/2011). A Doutrina Bush (2002), de caráter preventivo, faz menções esparsas à América Latina, como foco de risco terrorista a partir da Colômbia (sendo apresentada a nova classificação “narcoterrorismo” para os cartéis da droga, como forma de validar a presença militar norte-americana na região) e da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. A guerra das drogas também começou a deslocar-se ao México como efeito da militarização do conflito colombiano. A ascensão dos governos de esquerda na região, sob a liderança de Hugo Chávez na Venezuela, com pauta socialista (e discurso anti-hegemônico⁵), e a esquerda moderada de Lula e Michelle Bachelet no Chile eram igualmente fonte de preocupação.

Esta situação de distanciamento e inércia do intercâmbio e da política hemisféricas dos Estados Unidos, somada à ascensão de uma nova presidência no Brasil, com uma agenda diferenciada de política interna e externa permitiu um salto qualitativo abrangente nas relações internacionais do país. Tendo como marco o ano de 2003, com a chegada de Lula ao Planalto, promoveram-se alterações estratégicas substantivas de agenda. Avaliações precoces indicaram que estas alterações, devido ao seu caráter de autonomia e assertividade elevariam o nível de confronto diplomático entre os Estados Unidos e o Brasil, ocorrendo justamente o oposto.

5 Apesar das críticas abertas de Chávez aos Estados Unidos, e dos Estados Unidos à Venezuela, em nenhum momento o núcleo duro da relação, i.e., o comércio de petróleo, foi prejudicado, devido à dependência mútua no setor.

A estabilidade político-econômica, uma pauta multilateral global de parcerias Sul-Sul, baseadas em uma agenda de independência e social, elevaram o perfil da relação ao seu real patamar: uma relação entre potências, cada qual com suas capacidades, interesses e projeção. O risco de Lula tornar-se um “novo Chávez” foi sendo minimizado do ponto de vista norte-americano, com o Brasil atuando muitas vezes como um mediador entre os dois países e elemento de contenção da ação chavista. Projetos como a Alba (Alternativa Bolivariana para as Américas), ofereciam tanto concorrência à influência norte-americana na região como à brasileira (ainda que sempre Lula e Chávez tenham ressaltado a complementaridade entre as ações brasileiras e venezuelanas de integração regional).

Assim, durante o mandato de Lula-Bush, os Presidentes tiveram contatos de alto nível em 2002, 2003, 2005 e 2007, além das visitas da Secretária de Estado Condoleezza Rice em 2005 e 2008 ao país (estando à frente da diplomacia brasileira no Ministério das Relações Exteriores, o Embaixador Celso Amorim e, na Secretaria de Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, depois substituído pelo Embaixador Antonio Patriota). O *status* do relacionamento Brasil-Estados Unidos é assim avaliado pelo Presidente Lula em 2005, quando do estabelecimento formal do diálogo estratégico,

Quando da minha eleição para a presidência não foram poucos a prever a deterioração das relações entre Brasil e EUA. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, EUA e Brasil, nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso

decorrem (...) É por todas estas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais mantém diálogo estratégico privilegiado (...) Nesse marco (...) as relações EUA-Brasil são fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão depois. (SILVA, 2005)

Mas, em que consiste o diálogo estratégico, que corresponde à terceira fase do relacionamento bilateral, e que agrega componentes de autonomia desenvolvidos pelo governo Lula a partir de sua posse em 2003, encerrando a segunda fase do intercâmbio?

DE LULA A DILMA (2003/2013): DO DIÁLOGO ESTRATÉGICO AO BRASIL GLOBAL

O estabelecimento de diálogos e/ou parcerias estratégicas entre Estados no sistema internacional possui tanto dimensões práticas quanto retóricas, variando desde declarações positivas sobre o outro parceiro, como a construção de um arcabouço concreto para o relacionamento em um novo patamar. Tal patamar não representa a eliminação da divergência em uma relação bilateral, ou a plena harmonia ou consensos, mas a estruturação das trocas de forma sólida, respeitando os desacordos, e aprofundando as convergências e o reconhecimento da relevância dos parceiros (PATRIOTA, 2008).

No caso específico da relação bilateral, a emergência do diálogo em 2005⁶ representa uma mudança qualitativa nas relações Brasil-Estados Unidos que, como indica Crandall (2011), resulta de ganhos do prestígio brasileiro no sistema regional e global. Revertendo a tradicional avaliação do Brasil como parte

6 Rússia, Índia, China, Israel e Reino Unido são outros países com os quais os Estados Unidos estabeleceram formalmente o Diálogo Estratégico ao longo dos anos.

de um conjunto sul-americano ao qual não se precisaria dedicar atenção significativa, pois não oferece nem risco ou possibilidade de cooperação aos Estados Unidos, estes ganhos elevam a posição brasileira na agenda diplomática norte-americana.

Para os norte-americanos, como se tem discutido, países sem peso estratégico em suas regiões ou no mundo são percebidos como secundários, não sendo inseridos no “radar” da política externa como relevantes ou significativos. Neste sentido, são vistos como uma espécie de carona (*free rider*) da hegemonia, ao qual não se precisa prestar atenção. Esta lógica estratégica-tática, porém, não é compreendida por parte dos setores nacionais brasileiros, que ainda percebem a política externa nacional como função da relação Brasil-Estados Unidos. Isto é, a definição negativa e subordinada do interesse do país no mundo.

Assim, o Brasil somente tornou-se relevante para os Estados Unidos, quando, na prática, reconheceu o seu próprio orgulho e poder nacional, investindo na superação de suas dificuldades internas para melhorar as suas condições econômico-sociais, e qualificar sua atuação internacional. Em resumo, estes ganhos de prestígio resultam da mudança das relações internacionais do Brasil, a partir de uma pauta assertiva e autônoma no sistema como apresentado. Baseada em uma visão do país como líder da América do Sul e membro do Terceiro Mundo, ao lado de China, Índia, Rússia e África do Sul (que passaram a compor os Brics), esta agenda retomou o paradigma multilateral global e atualizou-o para uma estratégia que pode ser definida de eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul, com ênfase na dimensão Sul-Sul (relações com nações emergentes e países de menor desenvolvimento relativo).

Como analisado na Introdução deste texto, esta agenda foi composta de diversas iniciativas como a Unasul⁷, a Aspa e a ASA, a continuidade dos projetos Iirsa e Mercosul, a criação do Ibas, e a atuação nos “G20s” comercial e financeiro. No caso do G20 comercial, o marco foi a atuação da aliança de geometria variável nas negociações da Rodada Doha, na Reunião Ministerial de Cancun em 2003, quando uma aliança articulada entre as nações em desenvolvimento barrou novas concessões dos países do Sul aos do Norte, bloqueando as pressões estadunidenses e da Europa Ocidental. Em 2010, também foram iniciadas as negociações no âmbito da Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos). No campo comercial, ainda, observou-se o citado esgotamento da Alca.

No que se refere ao G20 financeiro, as dinâmicas de reunião se intensificaram por conta das crises globais na economia a partir de 2009. Adicionalmente, o Brasil manteve as demandas pela reforma do sistema multilateral político-financeiro, incluindo a reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Estrategicamente, destaca-se a participação, e comando, da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), que, em 2014, completará dez anos. Neste âmbito, insere-se o “princípio da não indiferença”, defendido pelo Embaixador Celso Amorim (AMORIM, 2011), que indica a necessidade de um compromisso mais claro do Brasil em envolver-se nas questões internacionais que envolvam temas humanitários. Esta ação representa um salto qualitativo à tradicional postura brasileira de não envolvimento e não ingerência em assuntos de outras nações. Adicionalmente, preciso mencionar a liderança na defesa dos temas do desenvolvimento social, com destaque

7 As origens da Unasul encontram-se na proposta da Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações) lançada pela Presidência de Lula.

a programas de assistência e bem-estar como o Fome Zero e a Farmácia Popular.

Ao mesmo tempo, o Brasil não abandonou suas parceiras ao Norte, dotando-as de caráter relevante e equilibrado, mas que se somam, e não excluem a agenda Sul-Sul. Especificamente, no que se refere aos Estados Unidos, a tática foi a de equilíbrio e composição de interesses, com valorização do Brasil como ator relevante na região e no mundo como indicado. Sintetizando esta tática, Cabral (2011) indica que,

Na política externa Lula adotou uma postura pragmática, mantendo um baixo perfil de confronto com os EUA, isolando os assuntos e negociações onde havia maior divergência, valorizando os pontos de convergência, de modo a evitar o surgimento de um antagonismo da administração republicana. Esta conduta apresentou bons resultados, pois apesar de movimentar-se em um eixo ideológico mais à esquerda, aproximou-se dos EUA, reduzindo o espaço de manobra de outros países latino-americanos (dificultando-lhes uma política pendular) e conseguiu ampliar seu espaço geoestratégico na América do Sul. (CABRAL, 2011, p. 312)

Desta forma, as ações brasileiras detêm conteúdo não só econômico-comercial no âmbito Sul-Sul, como político-estratégico, o que insere um componente de diferenciação entre a autonomia exercida por FHC (1999/2002) e a de Lula (2003/2004), finalizando a etapa de autonomia da relação bilateral, em direção ao diálogo estratégico. Este movimento brasileiro, e dos demais emergentes, foi, por sua vez, acompanhado pela crise política e econômica gerada pelo unilateralismo e superextensão da Era Bush filho, que forçou uma revisão de paradigmas da política externa norte-americana. Ou seja, observa-se um cenário de trajetórias “trocadas”: ascensão dos emergentes e declínio dos Estados Unidos.

Nesta revisão, três pilares destacaram-se na agenda de Secretária de Estado Condolleeza Rice⁸, com impactos positivos para o Brasil: a valorização do multilateralismo; a diplomacia transformacional, pela qual os Estados Unidos se dispunham a ajudar países rumo à transição à democracia sem intervenções militares; e a reaproximação com Estados relevantes do sistema internacional, os pivôs estratégicos regionais, dentre os quais se inclui o Brasil. Este reconhecimento se traduziu em declarações de Rice, em 2005, afirmando que “os EUA encaram o Brasil como um líder regional e um parceiro global”. Em novembro deste ano, em viagem oficial ao Brasil, Bush e Lula, iniciaram o diálogo estratégico. O Brasil e o grupo das nações emergentes ainda foram definidos por Rice, em 2008, como responsáveis pela ordem mundial (*stakeholders*). Segundo Rice,

(...) nossas relações com as grandes potências tradicionais e emergentes ainda importam para a condução eficiente da nossa política (...) Nossas alianças com as Américas, a Europa e a Ásia se mantêm como pilares da ordem internacional e agora as estamos transformando para encarar os desafios de uma nova era (...) A importância de relações fortes com poderes globais, estende-se aos emergentes. Com estes, em particular Índia e Brasil, os EUA construíram laços mais amplos e profundos (...) Já que estes países emergentes mudam a paisagem geopolítica, é importante que as instituições internacionais também reflitam esta realidade (...) investir em poderes emergentes e fortes como responsáveis pela ordem internacional e apoiar o desenvolvimento democrático de Estados fracos

8 No primeiro mandato de Bush filho, Rice foi Assessora de Segurança Nacional, enquanto o cargo de Secretário de Estado foi ocupado por Collin Powell, que deixou o governo após a reeleição republicana em 2004.

e governados com dificuldades são objetivos de política externa que são certamente ambiciosos. (RICE, 2008, s/p)

Como indica Patriota (2008), o estabelecimento do diálogo estratégico marca o amadurecimento das relações bilaterais, e o seu salto qualitativo no âmbito do século XXI, pois “o Brasil passou a ser mais claramente identificado, em Washington, como ator de influência regional e global. As afinidades multiétnicas e democráticas foram revalorizadas e surgiram novas áreas de convergência” (PATRIOTA, 2008, p. 103).

Esta tendência foi mantida na administração Obama (2009/2013), como definido na Estratégia de Segurança Nacional da presidência, emitida em 2010

Os EUA são parte de um ambiente internacional dinâmico, no qual diferentes nações estão exercendo maior influência (...). O ponto de partida de qualquer ação coletiva é nosso engajamento com outros países. (...) Estamos trabalhando para construir parcerias mais profundas e eficientes com outros centros de influência- incluindo China, Índia, Rússia, assim como nações crescentemente influentes como Brasil, África do Sul e Indonésia para que possamos cooperar em questões de alcance global e regional, reconhecendo que o poder, em um mundo interconectado, não é mais um jogo de soma zero. (NSS, 2010, s/p)

Mais especificamente sobre o Brasil, coloca-se que

A liderança do Brasil é bem vinda e desejamos nos mover além das ultrapassadas divisões Norte-Sul para alcançar progressos em questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil aliado aos esforços para diminuir diferenças sócio econômicas, oferecem importantes lições para países por todas as Américas e a

África (...). Como guardião de um patrimônio ambiental (...) único e líder em combustíveis renováveis (...) é um parceiro (...) para (...) mudança climática global e (...) segurança energética. E no contexto do G20 e da Rodada Doha, trabalharemos ao lado do Brasil para assegurar que o desenvolvimento e a prosperidade sejam compartilhados (...)

Adicionalmente, vale a pena citar trechos da entrevista do Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Thomas Shannon, que reforçam esta imagem positiva,

Ninguém duvida mais de que o papel do Brasil se torna a cada dia mais importante no mundo. Da mesma maneira que o Brasil se transformou domesticamente durante os últimos dezesseis ou vinte anos está-se transformando internacionalmente. No começo do governo Lula o Brasil era um poder regional com ambições globais. Hoje é um poder global com interesses regionais e responsabilidades internacionais. Essa transformação precisa ser entendida plenamente não apenas nos Estados Unidos, mas em outras partes do mundo, e até aqui mesmo no Brasil. (SHANNON, 2010, pp. 24-25)

Por fim, comenta Shannon,

Para nós, é fascinante ver o Brasil como, talvez, o primeiro país de dimensões continentais que se insere no contexto global usando apenas o soft power (...) O Brasil vem fazendo isso na economia, na própria sociedade, na capacidade de seus diplomatas e pelo carisma de seus líderes políticos. Isso é interessante como fenômeno, pois o século XX foi construído em meio a guerras (...) (SHANNON, 2010, p. 25).

Qualificando estas declarações retóricas em termos práticos, as mesmas apontam a valorização e reconhecimento do Brasil como nação relevante na América do Sul e no sistema internacional, a partir de sua liderança no Terceiro Mundo e como articulador de alianças de geometria variável. Esta articulação na esfera multilateral é uma das mais destacadas da diplomacia brasileira e componente essencial do poder brando brasileiro. Embora o Brasil detenha uma considerável vulnerabilidade em termos estratégicos, devido ao baixo desenvolvimento de aparatos militares, esta capacidade de fazer uso dos canais institucionais para projetar seus interesses é reconhecida. Entretanto, no que se refere à defesa e segurança, o país perde relevância diante dos demais Brics, por exemplo, inclusive para os Estados Unidos e em seu pleito pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Mesmo assim, o Brasil, ao lado da Turquia, teve, em 2010, uma atuação decisiva no campo estratégico, envolvendo a questão da proliferação nuclear, com foco no tema Irã. Na oportunidade, foi estabelecido o Acordo Tripartite entre Irã-Brasil-Turquia, visando a condução da questão nuclear iraniana pela via multilateral. O Acordo foi rejeitado pelos Estados Unidos, que preferiram conduzir o tema via Conselho de Segurança (apesar de não contar com o apoio de Rússia e China às suas posturas).

No âmbito brasileiro, esta agenda surge no momento das eleições presidenciais de 2010, tornando o tema objeto de ampla crítica da oposição à política externa (retomando as polarizações analisadas no item anterior⁹). No que se refere ao Oriente Médio,

9 Além da questão nuclear, outro tema polêmico envolvendo o Irã foram os direitos humanos, focado na condenação à morte por apedrejamento de Sakineh Ashtiani. O tema ganhou forte espaço na mídia, mais uma vez relacionado à eleição presidencial brasileira, como fonte de crítica à gestão internacional do governo, e rapidamente desapareceu nos anos seguintes. Em 2013, por exemplo, o tema, que polarizou as discussões entre bilateralistas e globalistas, nem mesmo é lembrado. Outro

no biênio 2009/2010, a administração Lula desempenhou forte papel de mediação entre Israel e Palestina, além, novamente do Irã, tendo recebido seus principais líderes para negociações. Antes disso, em 2005, o país fora convidado como observador das conversações de Annapolis para Israel-Palestina, conduzidas pelos Estados Unidos.

Outros elementos que reforçaram a mudança de percepção dos Estados Unidos sobre o Brasil referem-se às questões energéticas, com a descoberta do pré-sal, e a aproximação com o continente africano na região do Atlântico Sul, em parcerias multidimensionais. Um elemento antes bastante citado como fonte de parceria entre os dois países, a cooperação no setor do etanol, e que foi até mesmo objeto de Memorando de Entendimento em 2007 entre os Presidentes W. Bush e Lula sofreu considerável esvaziamento. Na oportunidade, os dois governos haviam celebrado o Memorando com vistas a aprofundar o intercâmbio comercial e tecnológico no etanol, criar um mercado global de etanol (avaliado como combustível menos poluente e mais eficiente que o petróleo) e ajustar as trocas bilaterais, com ênfase na queda das barreiras norte-americanas ao etanol brasileiro. Entretanto, nenhum destes projetos se realizou, havendo, ainda, uma inversão nas trocas comerciais envolvendo o etanol, com o Brasil passando a se tornar comprador do etanol dos Estados Unidos.

Outra inversão envolvendo o comércio foi a substituição dos Estados Unidos pela China como principal parceiro individual do Brasil. Este processo tem se consolidado à medida que o mercado norte-americano impõe diversas restrições aos produtos brasileiros, em particular *commodities*, que representam parte

assunto sensível referiu-se ao asilo político concedido pelo Brasil ao Presidente de Honduras Manuel Zelaya, após sua deposição por golpe de Estado, que, inicialmente, contou com o apoio norte-americano (que depois foi retirado), enquanto o Brasil manteve sua defesa da regra democrática.

significativa da pauta de exportações do país. O comércio com a China, na realidade, reproduz assimetrias já existentes àquelas experimentadas com os mercados do norte, com o país exportando produtos de baixo valor agregado e importando de alto, com consequências para a produção interna (desindustrialização), desemprego e desequilíbrios na balança comercial. Por fim, no campo comercial, é preciso lembrar que permanecem inúmeros contenciosos com os Estados Unidos em andamento na OMC.

A mudança de governo de Lula a Dilma em janeiro de 2011¹⁰, com o Embaixador Antonio Patriota à frente do Ministério das Relações Exteriores, pouco alterou este quadro, mantendo a continuidade das prioridades dos eixos combinados. Existe, porém, uma menor intensidade e visibilidade das ações internacionais do Brasil, o que indicam a existência de um certo compasso de espera para algumas situações. Esta fase, porém, é identificada como um quarto período do intercâmbio contemporâneo por consolidar o reconhecimento do Brasil como nação global pela diplomacia dos Estados Unidos.

Em termos específicos das relações bilaterais, os padrões foram mantidos, com a ampliação de parcerias em algumas áreas como educação e cooperação em grandes eventos esportivos, a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016 realizadas no Brasil. Estes acordos foram firmados nas visitas de Obama ao Brasil, em 2011, e de Dilma, aos Estados Unidos, em 2012. Entretanto, isso não eliminou o protecionismo comercial (em nível bilateral e multilateral na OMC), a ausência de reforma nos organismos multilaterais e o unilateralismo norte-americano.

10 Neste ano de 2011, o *think tank* *Council on Foreign Relations* publicou um relatório específico sobre o Brasil intitulado "Global Brazil and US-Brazil Relations" (disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407>>). O Council possui estreitos laços com o *establishment* norte-americano, mas não é um órgão oficial, representando diversos setores sociais, econômicos e políticos nos Estados Unidos.

Igualmente, permaneceram desacordos no que se refere a questões estratégicas, com destaque à posição brasileira de qualificar a premissa da “responsabilidade de proteger” no âmbito das Nações Unidas. Este conceito foi criado para conscientizar a comunidade internacional de que é preciso agir em situações de tragédias humanitárias, mas tem sido instrumentalizado para justificar ações de poder no sistema internacional. Dentre estas, a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) à Líbia em 2011, sob os auspícios de parte da comunidade internacional. A intervenção foi anunciada por Obama, inclusive, durante sua viagem ao Brasil, em 2011, sob a justificativa de que o governo de Khadaffi promovia a matança sistemática de civis.

Em contrapartida, casos similares como o da Síria, permanecem sem tratamento similar até agosto de 2013, sem esquecer dos inúmeros episódios de crise humanitária que o continente africano vivenciou nas últimas décadas. Assim, o governo brasileiro propôs o conceito de “responsabilidade ao proteger”. Nas palavras da Presidente Dilma Rousseff,

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma. (ROUSSEFF, 2011b, s/p)

Mas, seja no governo Lula, como na presidência de Dilma, os Estados Unidos não abandonaram o seu reposicionamento estratégico para sustentar seu poder de projeção global, e impedir uma expansão mais significativa dos emergentes. Assim, como tem se procurado destacar, a retórica positiva e as parcerias não implicam a ausência de movimentações norte-americanas para assegurar sua posição hegemônica. Esta realidade deriva dos ganhos de prestígio, poder e influência do Brasil e outros emergentes, suas coalizões globais e regionais, que possuem impactos no interesse dos Estados Unidos.

Na América Latina, em termos militares, desde a presidência de Bush filho podem ser listadas as seguintes ações, que tiveram continuidade com o governo de Barack Obama: reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul; intensificação da guerra contra as drogas na Colômbia e no México; a instalação de bases militares na América do Sul; e a definição da Tríplice Fronteira como problema de segurança. No caso da Quarta Frota, o mecanismo de contenção é triplo: das iniciativas brasileiras, africanas e chinesas em uma região desmilitarizada e estrategicamente relevante para o setor energético (gás e pré-sal) e comercial.

O reposicionamento no Atlântico Sul corresponde à revisão das forças e maiores investimentos do comando militar do sul (USSOUTHCOM) responsável pela região americana, e a criação do USAFRICOM (Comando Militar da África), como uma unidade independente de poder. Antes inseridos no Comando do Pacífico, os temas africanos ganharam espaço próprio devido à presença chinesa no continente, em resposta ao vácuo de poder da superpotência na região no pós-Guerra Fria. O USAFRICOM, assim como programas de ajuda à África a partir do século XXI, faz parte desta tentativa dos Estados Unidos de recuperar terreno. Além disso, desde 2001, os norte-americanos investiram pesadamente no reposicionamento eurasiático, com a expansão da Otan e com o

avanço das posições do comando central asiático (USCENTCOM), que afeta mais diretamente a China, a Rússia e a Índia.

A estas iniciativas de Bush, somaram-se as do governo Obama que tem investido pesadamente em dois novos projetos visando conter a China e o Brasil, com a Parceria Transpácífica (TPP) que tenta reestabelecer os norte-americanos como o mais relevante pivô asiático, e a zona de livre-comércio transatlântica entre os Estados Unidos e a União Europeia (UE). A TPP ainda influencia, e funciona como atrativo, aos esforços da Aliança do Pacífico, bloco comercial do qual fazem parte Chile, Colômbia, México e Peru. Com isso, oferece-se um contraequilíbrio aos projetos regionais brasileiros e ao aumento da presença chinesa na América do Sul.

As estruturas de poder multilaterais do sistema internacional permanecem sem atualizações, preservando-se as lógicas criadas em 1945 quando da fundação do sistema multilateral no encerramento da Segunda Guerra Mundial. O “travamento” de negociações comerciais, os desequilíbrios nos contatos políticos das Nações Unidas, e a recorrência ao unilateralismo, colocam em xeque a legitimidade e representatividade deste sistema.

Portanto, a aceitação norte-americana do Brasil e dos emergentes como pivôs da ordem internacional, e/ou novos centros de poder, não se traduz em concessões dos norte-americanos ou a uma movimentação vista como tranquila do reordenamento de posições relativas no equilíbrio de poder global. À retórica positiva, além disso, contrapõem-se não só estas ações delineadas acima, mas também a retórica de que é preciso que estas nações ainda se enquadrem na lógica da ordem mundial estadunidense¹¹. Neste sentido, Obama sustenta que,

11 Outra declaração marcante de 2011 é a da então Secretária de Estado Hillary Clinton, alertando os países do continente africano para o risco do “imperialismo chinês”. Para uma discussão mais extensa das relações Estados Unidos-África-China, ver PECEQUILO, 2013.

Países como a China, a Índia e o Brasil estão crescendo rapidamente. Este desenvolvimento deve ser bem recebido, pois permitiu que milhões, por todo o mundo, tenham saído da pobreza, criando novos mercados e novas oportunidades para nossas nações. Enquanto esta rápida mudança ocorre, tornou-se moda em alguns meios questionar se esta ascensão irá acompanhar o declínio da influência americana e europeia no mundo. Talvez, segundo este argumento, estas nações representem o futuro, e o tempo de nossa liderança passou. O argumento está errado. O tempo da nossa liderança é agora. Foram os EUA (...) e nossos aliados democráticos que moldaram o mundo no qual estas nações (...) puderam crescer. (OBAMA, 2011, s/p)

Para isso, os Estados Unidos sustentam em suas ações o característico padrão de “engajar para conter” e “dividir para conquistar” as potências em ascensão. Apesar de nenhuma destas potências poder ser definida como “revisionista”, ou seja, contra as estruturas vigentes do sistema, elas são reformistas, no sentido de que desejam adaptar suas relações com os Estados Unidos e o mundo ao seu novo *status* de poder. E isso se aplica às relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, na qual a mudança de percepção vem atrelada a uma nova dinâmica de intercâmbio de engajamento e contenção, mas, igualmente de inserção e projeção de poder e um equilíbrio que tende à multipolaridade.

PERSPECTIVAS

Avaliando a última década, o balanço das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos demonstra a existência de um salto qualitativo no intercâmbio baseado, como visto na alteração das percepções mútuas de cada um dos parceiros. Parte central deste processo foi a retomada de uma ação autônoma e assertiva no

sistema internacional da parte do Brasil, dentro de um conjunto de reforma e atualização de sua agenda externa para o século XXI. Esta reforma, em particular na administração Lula, relacionou-se a um projeto interno de desenvolvimento, crescimento e justiça social, que também se tornou elemento componente do poder brando brasileiro.

Como visto, é possível estabelecer a existência da mudança, a partir da análise comparada do relacionamento nas décadas de 1990 e 2000. Com isso, foi possível identificar como os Estados Unidos passaram a valorizar a presença brasileira na América do Sul e no mundo, com base nas mudanças relativas de poder e de agenda interna e externa ocorridas durante o governo Lula. Desta forma, observou-se uma definição positiva do interesse nacional tanto dentro quanto fora das fronteiras nacionais, e a recuperação do orgulho do país. Assim, é fundamental que se recordem as palavras do Embaixador Celso Amorim,

Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno. (AMORIM, 2007, p.7)

Neste contexto, a imagem e o poder concreto do Brasil projetados no sistema internacional ganharam mais densidade e, portanto, reconhecimento de seus parceiros, incluindo os Estados Unidos. A elevação da posição brasileira na região e no mundo, igualmente elevou os pontos de convergência e divergência entre estas nações, uma potência hegemônica, outra, potência regional e global, demonstrando a dinâmica e a complexidade das relações internacionais contemporâneas. Uma melhor compreensão

brasileira das motivações e lógica norte-americana adicionalmente contribuiu a este repensar de intercâmbio e reposicionamentos.

Para que este momento tenha continuidade, é preciso que a sociedade brasileira desvincule-se de debates ultrapassados e polarizados, limitados às visões de alinhamento e/ou autonomia diante dos Estados Unidos. Retrocessos no médio e curto prazo somente poderão ser evitados com a continuidade de uma posição assertiva, sustentada em uma definição positiva do interesse nacional, e por uma estratégia nacional coerente que permita a superação dos remanescentes pontos de estrangulamento nacionais. Com isso, será possível sustentar uma base nacional sólida de ação externa, uma realidade de força e orgulho nacional, permitindo que o Brasil seja reconhecido como potência não só no mundo, mas, principalmente, dentro de suas próprias fronteiras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mariana Pereira de. “O Brasil já tem poder global – Entrevista do Embaixador Thomas A. Shannon”. *Revista Veja*, 15 de dezembro de 2010. pp. 21-25.

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil – um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Funag, 2007.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

BATISTA, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso”. *Política Externa*, 1(4), Março 1993. pp. 106-135.

CABRAL, Ricardo “A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva e as relações com os Estados Unidos da América” In: MUNHOZ, Sidnei e SILVA, Francisco Carlos Teixeira (orgs.). *Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: Ed. UEM. 2011. pp. 309-358.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 3ª Edição ampliada e atualizada, 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos (ed.). *Special Edition – Emerging Brazil under Lula: an assessment on International Relations (2003/2010)*.

Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 53, 2010.

CRANDALL, Britta H. *Hemispheric Giants – the misunderstood history of US-Brazilian Relations*. Rowan & Littlefield Publishers inc. NY: 2011.

GLOBAL BRAZIL AND US-BRAZIL RELATIONS. *A Task Force Report*. Council on Foreign Relations. Disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazilus-brazil-relations/p25407>>. Acesso em: 15/7/2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2006.

NATIONAL SECURITY STRATEGY. The White House, Washington, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 10/7/2011.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. “O Brasil e a Política Externa dos Estados Unidos”. *Política Externa*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 17 (1). Jun/Julho/Agosto 2008. pp. 97-109.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. “Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores”. Brasília, 2/1/2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter>. Acesso em: 3/2/2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012.

RICE, Condoleezza. *Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek*. Brasília, Brazil, April 27, 2005. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/45276.htm>>. Acesso em 1/2/2008.

RICE, Condoleezza. *Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim*. Itamaraty. Brasília, Brazil, March 13, 2008. Disponível em: <www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm>. Acesso em: 14/3/2008.

RICE, Condoleezza. *Rethinking the national interest – American realism for a new world*. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>>.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso de Posse*. 1º de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml>>. Acesso em: 1/7/2011.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 21/9/2011 – Nova York/EUA*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 15/6/2012.

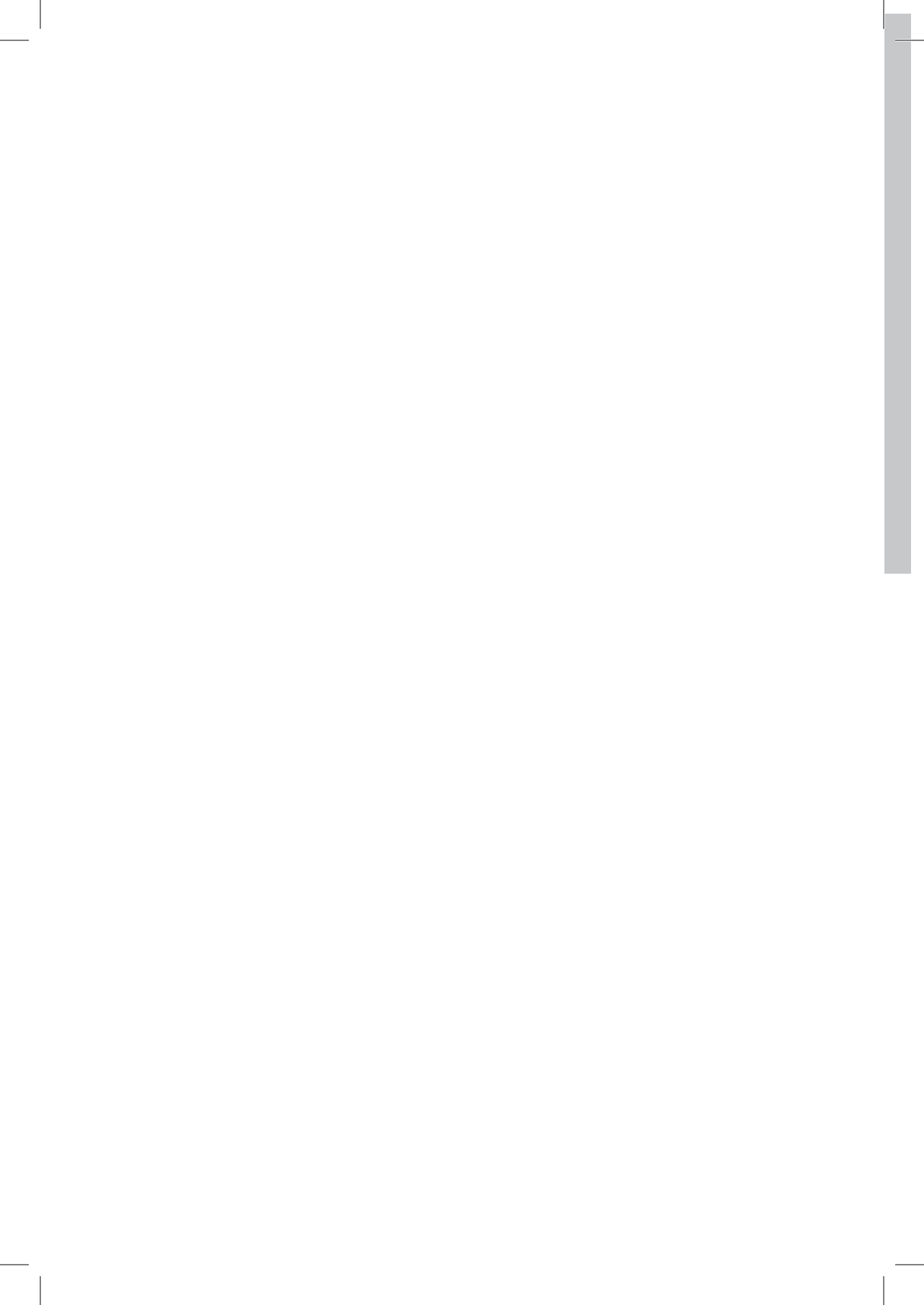
SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do presidente os EUA da América, Granja do Torto, 6 de novembro de 2005*. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID-Discurso=2719>.

SILVA, André Luis Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Ed. Unesp. 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2013.



**CONDICIONANTES HISTÓRICO-JURÍDICAS
DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA JUNTO
A REGIMES INTERNACIONAIS DE
DIREITOS HUMANOS E SEUS REFLEXOS
SOBRE A COMISSÃO DA VERDADE**

Érica C. A. Winand

Flávia de Ávila

Juliana de Paula Bigatão

Érica Cristina A. Winand é doutora e mestre em História e Cultura Política pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, com ênfase em História militar, da guerra e das Relações Internacionais. Atua, principalmente, nos seguintes temas: Grandes linhas da política externa brasileira, relações com a Argentina, Cooperação Regional, Diplomacia, Defesa e Segurança Internacional. É pesquisadora do Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES), no bojo do qual lidera o Grupo de Estudos Comparados em Política Externa e Defesa (COPEDE). Atualmente é professora adjunta em regime de dedicação exclusiva do curso de Relações Internacionais da

Universidade Federal de Sergipe e secretária adjunta da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). É organizadora do livro “Pensamento brasileiro em Defesa”.

Flávia de Ávila é mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e doutora em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Foi editora da *Meritum*, revista de Direito da Universidade FUMEC. Atualmente é professora do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe. Tem experiência na área de Direito e Relações Internacionais, com ênfase em Direito Internacional e Direito do Trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: direito internacional público, direito internacional privado, direitos humanos, direito do trabalho, direito da integração, trabalhador estrangeiro e relações internacionais.

Juliana de Paula Bigatão é Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP), na área de concentração Paz, Defesa e Segurança. Pesquisadora Visitante no The Norman Paterson School of International Affairs, da Carleton University, Ottawa, Canadá (2013). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Supervisora do Informe Brasil, do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas. Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança (GEDES).

INTRODUÇÃO

Desde a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a Declaração Universal de Direitos Humanos, ambas de 1948, pode-se perceber a emergência de tendência tanto global quanto regional de se conceber a proteção dos direitos humanos¹. Embora o Brasil tenha aderido prontamente a esta disposição, é possível notar postura brasileira mais engajada somente décadas mais tarde, mais especificamente nos anos de distensão do regime militar, quando o país discursou pela primeira vez junto à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre a matéria dos direitos humanos. Nesta ocasião, correspondente à XXXII sessão da AGNU, ocorrida em 1977, o Brasil anunciou seu ingresso como membro da então Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), determinando, segundo o chanceler Azeredo da Silveira, o objetivo específico de “contribuir de maneira mais efetiva, no plano da normatividade internacional, para a promoção desses direitos”². Este fato, todavia, deve ser

1 Uma análise crítica da evolução deste processo pode ser lida em: GÓMEZ, José Maria. “A ambivalência da globalização dos direitos humanos, gênese, avanços, retrocessos”. In: NASSER, Reginaldo Mattar (org). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Unesp, 2009. pp.77-84.

2 O trecho do discurso acima citado pertence aos parágrafos abaixo relacionados: “Finalmente, a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída à condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional. Com esse patrimônio conceitual em mente, o Brasil acaba de associar-se aos trabalhos da Comissão de Direitos do Homem, o que lhe permitirá contribuir de maneira mais efetiva, no plano da normatividade internacional, para a promoção desses direitos. Os mecanismos e procedimentos de que já dispõem

compreendido no bojo de mudanças internas guiadas, a saber, pelo processo de “abertura lenta, segura e gradual” que, por sua vez, havia, em parte, sido estimulado por pressões externas incidentes, particularmente sobre o desrespeito aos direitos humanos observado nos duros tempos da ditadura brasileira³.

Anos após o discurso de Silveira e já tendo transcorrido o processo de retorno ao regime democrático, o então presidente José Sarney tomou a decisão, anunciada na XL Sessão da AGNU, de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴. Tal medida, assim como outras, por exemplo, o desmantelamento do programa nuclear paralelo, esteve arrolada junto às tentativas brasileiras de renovação da imagem do país perante a comunidade internacional, dando lastro ao discurso diplomático que tradicionalmente defendia a garantia de liberdades e direitos, bem como a democracia. Assim, de um modo geral, a política externa no período pós-1985, pode ser enquadrada como meio de compatibilização entre metas internas e externas, no que toca à valorização da concepção de Estado Democrático de Direito.

Além do mais, tendo havido o reconhecimento de que o desenvolvimento nacional e a prosperidade estavam intimamente relacionados com a capacidade de inserção internacional, e que os regimes multilaterais eram a porta dianteira para a dita inserção, o país tratou de mostrar sua afinidade para com os

as Nações Unidas para a consideração da problemática dos direitos humanos parecem-nos amplos e suficientes para que a tarefa prossiga no ritmo que a complexidade da matéria requer e a salvo de fatores e circunstâncias passageiras". Cf. SEIXAS CORREIA. L. (org). *O Brasil nas Nações Unidas 1946--2006*. Brasília, FUNAG, 2007, p. 347.

3 PEREZ, Ana Cândida; BRANDÃO, Marco Antônio Diniz. *A Política Externa dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista6-mat4.pdf>>. Acesso em: 11/10/2010.

4 SEIXAS CORREIA. L. (org), (2007), *op. cit.*

regimes globais. Assim, a partir daquele momento, percebe-se um envolvimento brasileiro crescente com os propósitos multilaterais no campo dos direitos humanos, o que, no entender de Milani, colocaria o Brasil em patamar comparável ao de superpotências do sistema internacional. É importante salientar que o Brasil já ratificou a maioria dos instrumentos internacionais do campo dos direitos humanos, bem como tem se destacado nas políticas de reassentamento de refugiados, de ampliação de acesso à saúde e do direito à alimentação⁵.

Vale ressaltar que o alargamento do espectro de ação do Brasil foi também acompanhado da transformação de seu propósito para com o sistema internacional: de simples orador apologético dos direitos humanos, nos anos 1980, o Brasil passaria, décadas seguintes, a almejar para si o papel de definidor de pautas e de influenciador do debate, como sugere o ex-chanceler e atual Ministro da Defesa, Celso Amorim:

Os avanços na proteção dos direitos humanos no Brasil permitiram ao País consolidar posição de interlocutor coerente e equilibrado no sistema multilateral, com capacidade de influenciar o debate sobre direitos humanos e colaborar para melhorias efetivas no respeito a esses direitos em outros países. Temos priorizado o desenvolvimento de agenda positiva de proteção dos direitos humanos, que rompa com a tradição de debates estéreis sobre o assunto baseados mais na conveniência política dos países do que nas reais necessidades das pessoas que sofrem os efeitos de violações⁶.

5 MILANI, Carlos R. S. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

6 AMORIM, Celso. "O Brasil e os direitos humanos. Em busca de uma agenda positiva". *Política Externa*, vol. 18, nº 2 - set-out-nov/2009.

É importante reconhecer que o ativismo do Brasil na área dos direitos humanos costuma render importantes dividendos à sua política internacional. Contudo, faz-se necessário enfatizar que, se um país atua no sentido de definir pautas e influenciar debates sobre a temática, deve antes estar em dia com a prestação de contas em relação a sua própria sociedade. E, neste sentido, o Brasil não só se encontra em dívida com aqueles que deveria proteger, uma vez que ainda não conseguiu se redimir com as vítimas do regime militar, como segue ferindo a maioria dos regimes globais e interamericanos dos quais faz parte.

Seria comum supor que um país como o Brasil, que registra severas violações dos direitos humanos perpetradas durante os anos do regime autoritário, seguisse de modo literal os padrões estipulados internacional e regionalmente para punir violadores e recompor a dignidade dos que sofreram agressões. Entretanto, como medida de reparação dos danos causados pela violência do período, o Brasil enfatiza sua ação na indenização de vítimas, em detrimento da punição ao agressor, ponto que destoaria das práticas ordinárias de Justiça de Transição, como será aprofundado ao longo do trabalho. Este pensamento, que busca reduzir a valores monetários a apuração das práticas relacionadas ao desrespeito dos direitos humanos, reflete tanto a cultura patrimonialista do país, que faz com que a indenização material supra o dano moral, quanto à política de direitos humanos por ele adotada, que demonstra ser incongruente e desarticulada do ponto de vista de seus atores.

Verifica-se, pois, que reside na pauta dos direitos humanos um dos principais pontos de “conflitualidade” da política brasileira. Como mostra Milani, não apenas os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão presentes na formulação dessa agenda, mas partidos políticos, organizações civis militantes e outros. A multiplicação de atores, de acordo com o autor, faz com que ajustes políticos, arranjos institucionais e mudanças nos marcos

interpretativos estejam em constante revisão⁷. Isto, por outro lado, demonstra que falta ao Brasil uma política de Estado voltada aos direitos humanos, não havendo, portanto, lastro nacional a todo esforço realizado pela diplomacia brasileira para melhorar a imagem externa do país. Esta constatação nos obriga, enquanto estudiosos, a encontrar particularidades referentes a posturas e percepções dos atores envolvidos em cada caso que se queria analisar.

O caso que aqui decidimos recortar diz respeito à relação entre as inconsistências presentes na chamada “Comissão da Verdade” – instaurada no governo de Dilma Rousseff, oriunda, entretanto, do processo de revisão da Política Nacional de Direitos Humanos, em marcha desde o governo de Cardoso – e a posição engajada e militante do Brasil juntos aos regimes internacionais. Diferentemente do que apontam os mandamentos da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Araguaia* a respeito da revisão da Lei de Anistia brasileira, o fulcro da Comissão continua sob as bases do que foi acordado com a ala militar no processo de negociação da instituição do órgão; ou seja, sua atuação se caracteriza por descrever o período da ditadura militar em relação ao descumprimento dos direitos humanos, em detrimento da promoção de justiça.

Assim como a pauta mais genérica envolvendo os direitos humanos deve ser entendida com base em dois fatores que nem sempre são convergentes – o cenário externo e as pressões advindas dele; e a preservação de interesses particulares em jogo⁸ –, também o caso da Comissão da Verdade deve ser assim interpretado. Esse é

7 MILANI, Carlos R. S. “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (2012), *op. cit.*

8 Como adverte AZEVEDO, Flávio Antônio Guedes. “Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais- Brasil/Estados Unidos”. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *A política externa brasileira na visão dos protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

o motivo pelo qual elencamos aqui três hipóteses correlacionadas que explicam as inconsistências presentes na revisão da Política Nacional de Direitos Humanos e, conseqüentemente, na instauração da Comissão da Verdade: a primeira está relacionada à política externa dividida no que toca aos princípios de adesão ao multilateralismo como meio de inserção, e na defesa da não ingerência em assuntos internos, como forma de preservação de sua soberania. Isto está presente não apenas nos parâmetros diplomáticos, mas no modo como o Direito é produzido no Brasil, o que redundará, por sua vez, na segunda hipótese, que diz respeito às idiossincrasias presentes na interpretação que o país faz do Direito Internacional e de seus deveres perante ele. Por fim, acreditamos que uma gama de atores nacionais se aproveita da prática brasileira para impor seus pontos de vistas, mantendo, assim, seus interesses.

Nosso trabalho divide-se, portanto, em duas partes: a primeira mostra, através de exemplos históricos, como a dicotomia “institucionalismo multilateral x preservação da soberania” se reflete na política externa para os direitos humanos no Brasil, dicotomia esta que também se encontra presente na história da construção das normas jurídicas no Brasil e na conseqüente relação do país com o Direito Internacional. A segunda, de vertente mais conjuntural, analisa o processo de criação da Comissão da Verdade, mostrando seus percalços, seus avanços e os atores em conflito no referido processo.

O BRASIL E O MULTILATERALISMO: O LAPSO ENTRE O ENGAJAMENTO DIPLOMÁTICO E O RESPEITO ÀS NORMAS

De antemão, deve-se dizer que uma suposta incongruência entre o ativismo brasileiro junto aos regimes internacionais de direitos humanos e o respeito às normas multilaterais tem a ver com o fato do Brasil dificilmente realizar adesões irrestritas a elas. Exceto no campo econômico e comercial, em que se praticam

imposições inescapáveis aos países em desenvolvimento, à medida do possível, o Brasil, historicamente, quase sempre buscou resguardar sua soberania a partir de um princípio fundamental, dentre outros: o da não ingerência em assuntos internos. Dois exemplos clássicos são a relação do país com o Tratado de Não Proliferação (TNP), avaliado como excludente pelo Brasil, mesmo depois do fim do regime militar, e a denúncia ao Acordo Militar com os Estados Unidos que havia vigorado entre 1952 e 1977 e que continha, para além de princípios formulados no âmbito militar, pressupostos claramente diplomáticos.

Aliás, ressalte-se que a ingerência estadunidense na agenda brasileira de direitos humanos já havia sido o motivo fulcral do rompimento do Acordo Militar por parte do Brasil. Conforme pesquisa de Azevedo feita por meio de entrevistas com militares e diplomatas ativos naquela ocasião, apesar de os Estados Unidos buscarem impedir que o Acordo Nuclear assinado entre o Brasil e a Alemanha na década de 1950 fosse efetivo, o motivo para a denúncia brasileira ao Acordo Militar não teriam sido as ações norte-americanas que visavam o bloqueio do tratado⁹. O que na verdade teria constituído o maior impulso a esta denúncia seria o relatório elaborado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, depois votado pelo Congresso do mesmo país, sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. Tanto a entrevista realizada com o então Embaixador Saraiva Guerreira, quanto com o Embaixador Souto Maior¹⁰ sobre o assunto em questão, revelam que o Brasil repudiou a atitude estadunidense, principalmente por julgar que a questão dos direitos humanos era de competência interna e não dizia respeito ao Legislativo de outro país.

9 AZEVEDO, Flávio Antônio Gomes de. "Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais – Brasil/Estados Unidos". In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (2005), *op. cit.*

10 Entrevistas realizadas no bojo do projeto "Fontes vivas da política externa brasileira". Idem, *Ibidem*.

Segundo Azevedo, portanto, a posição do governo brasileiro teria tido como consequência a ruptura do Acordo Militar de cooperação com os Estados Unidos, o que, de acordo com o afirmado por Guerreiro à Azevedo, foi realizado de modo objetivo e simples, por meio de nota diplomática que argumentava que um órgão interno de um país não tem o poder de julgar questões internas de outro governo. Desse modo, seria inaceitável que o Congresso americano discutisse as questões de direitos humanos no Brasil. No parágrafo seguinte, a nota concluía pela suspensão do tratado de assistência militar¹¹. Ou seja, o Brasil tentava mostrar que os benefícios trazidos pelo acordo não superavam a lesão à soberania que a ingerência em assuntos internos acarretaria. Este é apenas um dos exemplos históricos que apontam para uma corrente profunda da política externa brasileira para os direitos humanos: a convivência entre um padrão de liderar na promoção de princípios e normas, com a liberdade para não segui-las, caso isto, em algum momento ou aspecto, venha a macular sua soberania. Abaixo, apresentamos um exemplo de como isto se aplica especificamente à postura do Brasil em relação ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e o modo como o Direito brasileiro legitimou historicamente, no âmbito jurídico, a contradição que acima se coloca.

ENTRE O DEVER SER E A PRÁTICA: O STF DO BRASIL PERANTE AS RECOMENDAÇÕES INTERAMERICANAS

No âmbito das Américas, a proposta de criação de um tribunal que tivesse competência para julgar os Estados no que diz respeito a violações de direitos humanos foi brasileira, apresentada na

11 AZEVEDO, Flávio Antônio Gomes de. "Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais – Brasil/Estados Unidos". In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (2005), *op. cit.*

IX Conferência Internacional Americana, ocorrida em Bogotá, no ano de 1948. Esta proposta se transformou na Resolução XXI da Organização dos Estados Americanos (OEA), que dispunha sobre a necessidade da criação de órgão judicial internacional para tornar adequada e eficaz a proteção jurídica dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Por ocasião da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, ocorrida em Santiago do Chile, em 1959, o representante brasileiro apresentou projeto de resolução com finalidade de fortalecimento da democracia nas Américas, sustentando a superioridade da lei sobre os governos, bem como a incorporação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948, ao direito positivo dos Estados. O Brasil também se manifestou em favor da celebração de uma convenção que tivesse o propósito de proteger regionalmente os direitos humanos¹².

Desta reunião, originou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, criada pela Resolução VIII, que, em razão de seu estatuto, de 1960, tinha poderes limitados para a promoção e proteção dos direitos humanos. Assim, na VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, ocorrida em Punta del Este, em 1962, por meio da Resolução IX, estipulou-se que houvesse ementa ao tratado constitutivo da OEA, o que veio a ocorrer na II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro, em 1965. Nesta ocasião, foi adotada a Resolução XXII, que ampliou os poderes da Comissão para inclusive receber petições ou comunicações sobre violações de direitos humanos. Em todas estas situações, o Brasil sempre foi considerado um dos grandes interlocutores em favor dos direitos humanos, tendo, inclusive,

12 CANÇADO TRINDADE, A. A. *A proteção internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

defendido a posição de que acordos regionais e universais de direitos humanos coexistiriam em harmonia¹³.

Contudo, depois do Golpe de Estado de 1964, o Brasil procurou manter sua tradição de grande interlocutor pela defesa dos direitos humanos nas Américas, porém adaptando tais expedientes a sua situação interna. Este paradoxo, segundo Carvalho Ramos, pode ser esclarecido pela tentativa das ditaduras em comunicar um aspecto de normalidade para os demais países da sociedade internacional, o que legitimaria seu poder e daria apoio para sua perpetuação. Para isto, seria necessário “[...] mimetizar o discurso de respeito a direitos humanos e democracia, mesmo sem qualquer intenção de pô-lo em prática”¹⁴.

Deste modo, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, ocorrida na cidade de San José, na Costa Rica, em 1969, o Brasil foi um dos maiores defensores da criação da Convenção Americana de Direitos Humanos, mas apresentou a proposta de cláusula facultativa de reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, constante do art. 62 do texto, que não permite o reconhecimento automático da jurisdição dessa Corte a partir do momento da ratificação ou da adesão do Estado ao tratado. No âmbito da Assembleia Geral da OEA, por exemplo, em 1979, o Brasil fez reservas em relação a atribuições que seriam conferidas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para que tratasse de matérias de cunho econômico, social e cultural em nome da não intervenção em assuntos internos¹⁵.

13 CANÇADO TRINDADE, A. A. (2000), *op. cit.*

14 CARVALHO RAMOS, A. D. *Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 202.

15 CANÇADO TRINDADE, A. A., (2000), *op. cit.*

A respeito das posições brasileiras em foros multilaterais de direitos humanos, o Brasil se mostrava um participante ativo, como na I Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, ocorrida em Teerã, em 1968, da qual resultou a Proclamação de Teerã e 29 outras resoluções sobre a matéria. Todavia, a incongruência da atuação internacional brasileira em relação aos direitos humanos, a despeito de sua ativa participação internacional, fez com que o país apresentasse posições dúbias perante a Comissão de Direitos Humanos da ONU. Ora o Brasil reafirmava sua suposta convicção nas obrigações internacionais do país frente aos direitos humanos, ora também defendia que caberia aos Estados a responsabilidade exclusiva sobre a matéria¹⁶.

Destaca-se que, em meio ao tumultuado concerto político e econômico brasileiro existente no final dos anos 1970, iniciou-se a abertura programada do regime ditatorial, pela edição da Lei de Anistia (Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979). Segundo seu art. 1º, seria concedida anistia a todos que tivessem cometido crimes políticos e conexos a estes, bem como delitos eleitorais, entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Também foram abrangidos por este artigo aqueles que tiveram seus direitos políticos suspensos e os servidores da Administração Direta e Indireta, de Fundações vinculadas ao Poder Público, os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, os militares e os dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares. Eram excetuados da anistia os condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal (art. 1º, § 2º). Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 84.143, de 31 de outubro de 1979.

A posição paradoxal brasileira também era contrastada em razão da ausência de vontade política para que houvesse a adesão do país ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP),

16 CANÇADO TRINDADE, A. A., (2000), *op. cit.*

ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), e à Convenção Americana de Direitos Humanos, dentre outros tratados, apesar do parecer emitido por Cançado Trindade ao Ministério das Relações Exteriores declarando que não havia qualquer impedimento constitucional e lembrando às autoridades brasileiras sobre a participação ativa de seus representantes em foros nos quais estes documentos foram negociados¹⁷. Contudo, somente nos primórdios do processo de redemocratização do Brasil, em 1985, foi assumido publicamente o compromisso de aderir a tratados de direitos humanos. A primeira foi ratificada em 1989, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹⁸.

Após a redemocratização, apesar da postura das relações internacionais brasileiras sinalizar para o resto do mundo que o Brasil passaria, daquele momento em diante, a dar prevalência aos direitos humanos, conforme disposição do art. 4º, II da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), esta não era a realidade doméstica quanto aos então recém-aprovados

17 CANÇADO TRINDADE, A. A., (2000), *op. cit.*

18 O Brasil já ratificou muitos tratados de Direitos Humanos, em seguida ao mencionado processo de redemocratização, tanto na esfera internacional quanto regional, dentre eles: a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948); a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1966); o PIDCP e o seu Protocolo Facultativo (1966); o Pidesc e também seu Protocolo Facultativo (1966); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), assim como seu Protocolo Facultativo (1999); a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); e ainda o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998), bem como a Convenção de Proibição do Uso, Armazenagem, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sua Destruição (1997). Em relação ao SIPDH, o Brasil faz parte de todos os tratados existentes, como a CADH (1969), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988), o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (1990), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994), a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994), e a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999).

tratados de direitos humanos. Ademais, ainda reforçando o caráter contraditório em relação à efetividade dos direitos humanos no Brasil, convém salientar, que, no mesmo ano em que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que os tratados de direitos humanos ratificados pelo país teriam status de lei ordinária e não de norma constitucional, o Brasil passou a reconhecer, por meio do Decreto Legislativo n.º 89, de 03 de dezembro de 1998, a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos, desde que ocorridos a partir do citado Decreto, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do seu artigo 62.

Consequentemente, esse posicionamento de âmbito interno do STF, enquanto órgão encarregado de interpretar a Constituição, desferiu duro golpe contra a própria ordem constitucional brasileira. Mais uma vez, os brasileiros receberam a mensagem, do máximo órgão oficialmente instituído como assegurado de direitos e garantias próprios do Estado Democrático de Direito, de que a luta por práticas que incentivassem a cidadania se definharia na encurralada burocracia dos concernentes trâmites jurídico-legislativos.

Esta incoerência brasileira, em relação a normas de direitos humanos, está presente também no que tange à Lei de Anistia, diploma normativo que o judiciário brasileiro procurou preservar apesar de sua incompatibilidade com os princípios do Estado Democrático de Direito. Dentro dos vários exemplos, estão os casos do jornalista Vladimir Herzog e do sindicalista Manoel Fiel Filho¹⁹,

19 Ministério das Relações Exteriores brasileiro recebeu, em 27 de março de 2012, notificação oficial do recebimento pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos de denúncia formulada pelo Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FIDDH), pelo Grupo Tortura Nunca Mais e pelo Instituto Vladimir Herzog, que acusa o Brasil de não ter investigado propriamente as pessoas envolvidas na morte de Vladimir Herzog.

elencados por Meyer²⁰ como exemplares na demonstração da evidente contradição presente na transição do regime autoritário iniciado em 1964 e o regime democrático previsto pela CRFB/88 no que diz respeito à efetivação dos direitos humanos.

Tanto Herzog quanto Fiel Filho morreram enquanto se encontravam sob a guarda do Estado na década de 70 do século passado. Nos dois casos, atestou-se em inquéritos militares que a causa para suas mortes teria sido suicídio. Apesar de novas investigações terem ocorrido, discussões sobre a prescritibilidade dos supostos crimes e a aplicação da Lei de Anistia fizeram com que não fossem apurados os fatos na esfera penal. No âmbito civil, contudo, o Estado brasileiro foi condenado ao pagamento de indenizações judiciais para a família. Assim, é possível dizer que, no Brasil, o processo transicional, por muito tempo, se baseou apenas em indenizações pelo princípio da reparação trazido no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CFRB/88, visando maximizar a reparação às vítimas. Contudo, é necessário entender que o processo de transição é bem mais amplo, por isso a necessidade de abordá-lo como um processo, através da implantação de uma verdadeira justiça de transição.

Enfatiza-se que, no âmbito do judiciário, a Lei de Anistia de 1979 é recorrentemente invocada como um “acordo político” que teria permitido o fim da ditadura e a chegada do regime constitucional de 1988. Em vista disto, qualquer discussão que pudesse colocar em xeque tal “acordo” parece ter contido a atuação de instituições como o Ministério Público na investigação e responsabilização de violações de direitos humanos de largo conhecimento.

20 MEYER, Emilio Peluso Neder Meyer. *Ditadura e Responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

Análise do recente caso Gomes Lund à luz do confronto de posicionamentos entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o STF é também emblemática como exemplo da ausência de um cumprimento mais efetivo, por parte do Brasil, das normas interamericanas. Em 26 de março de 2009, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte Interamericana de Direitos Humanos demanda contra o Brasil, em nome de pessoas desaparecidas – e seus familiares – no contexto da Guerrilha do Araguaia. A demanda se referiu à responsabilidade do Estado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento de 70 pessoas, resultado de operações do Exército brasileiro, empreendidas entre 1972 e 1975, com o objetivo de erradicar a chamada Guerrilha do Araguaia. Referiu-se também à responsabilidade do Estado de realizar investigação penal, com a finalidade de julgar e punir as pessoas responsáveis pelos desaparecimentos, e de facilitar o acesso a informações sobre a Guerrilha do Araguaia, já que medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Brasil restringiram indevidamente o direito de acesso à informação²¹.

Conforme §2º da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos “[...] a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação afetaram negativamente a integridade pessoal dos familiares dos desaparecidos”²². O Brasil foi condenado a investigar os fatos, proceder aos julgamentos necessários e punir os responsáveis; determinar o paradeiro das vítimas; indenizar os envolvidos; além de realizar outras medidas de reabilitação, satisfação e garantia de não repetição do ocorrido.

21 JARDIM, T. D. M. *Brasil condenado a legislar pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: da obrigação de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas*. Brasília. Senado Federal, 2011.

22 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Gomes Lund e outros vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas*. São José da Costa Rica, 24 nov. 2010. Disponível em: <http://www.Corte-Interamericana-de-Direitos-Humanos.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 3/5/2011.

Vislumbra-se que essa decisão da Corte Interamericana vai de encontro a alguns pontos do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153/DF, que versa sobre a constitucionalidade da Lei de Anistia. O STF decidiu que a Lei de Anistia se deu por solução consensual das partes e, portanto a jurisprudência internacional não era aplicável. Quanto ao direito à verdade, o Tribunal brasileiro fez questão de ressaltar que a busca pela verdade não teria e nem poderia ter qualquer finalidade de persecução penal. Resta claro, pois, que, além do descumprimento das normas e preceitos fundamentais já existentes inclusive no ordenamento interno, o Brasil, em vista da decisão do STF, não tem a explícita intenção de cumprir integralmente a decisão proferida pela Corte Interamericana. Na verdade, o Tribunal brasileiro se absteve, convenientemente, da obrigação de dar efetividade à decisão da Corte Interamericana, afirmando que se há necessidade de alteração de uma lei nacional, esta tarefa caberia ao Legislativo. Contudo, o Tribunal desconsiderou mandamentos do direito internacional e do próprio direito interno brasileiro, que impedem a supressão de direitos fundamentais.

Em artigo, Baldi afirma que

*[...] é preocupante verificar que a Corte nacional, que se vangloria de defender o cidadão contra o arbítrio do Estado e de relembrar que nenhum Poder está imune ao controle, não reconheça, na prática, a ‘cooperação entre os povos para o progresso da humanidade’ (art. 4º, IX, CF) e a ‘prevalência dos direitos humanos’ (art. 4º, II, CF), princípios que devem reger o Brasil em suas relações internacionais e, pois, extensíveis a todos os Poderes, inclusive o Judiciário*²³.

23 BALDI, C. A. "Guerrilha do Araguaia e direitos humanos: considerações sobre a decisão da Corte Interamericana". In: GOMES, L. F.; MAZZUOLI, V. D. O. *Crimes da ditadura militar: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp. 154-173.

Apesar de não estar expresso na decisão do STF, evidencia-se que sua fundamentação é mascarada pelo não declarado medo de supressão da soberania nacional por um organismo internacional. Este temor é característica antiquada em um Estado supostamente democrático. O próprio ordenamento jurídico brasileiro prevê a impossibilidade de supressão dos direitos e garantias fundamentais, sejam estes derivados do ordenamento jurídico interno ou internacional. Portanto, como poderia o STF, baseado em um receio infundado, suprimir a aplicação de um direito fundamental? Neste sentido, a Corte nacional deixa transparecer atitude de posicionamento “conveniente”. Descarta sua ligação com a questão, alegando não estar suprimindo direitos e garantias fundamentais, já que sua alçada de análise é a constitucional, razão pela qual caberia à Administração Pública e ao Legislativo dar efetividade à decisão proferida pela Corte Interamericana. Contudo, nesse momento, escapa ao STF a importante constatação de que no Estado brasileiro quaisquer direitos e garantias fundamentais também são matérias da alçada constitucional.

Baldi²⁴ salienta que o aparente consenso em relação aos direitos humanos camufla o fato de que o universo desses direitos também se constitui num campo de lutas e de contestações, também discursivas, em que há diferentes visões de mundo. Aparado neste pressuposto e receoso da supressão da identidade nacional e soberania brasileira, o STF se omite de analisar os pressupostos democráticos, abarcados pela concreta situação de olvidar que a democracia efetiva só se desenvolve através do diálogo exercido por ativos e compromissados atores sociais. A sociedade democrática e plural é composta de diferentes sujeitos e visões de mundo. Daí decorre que, tanto a diversidade de interesses quanto a pluralidade

24 BALDI, C. A. “Guerrilha do Araguaia e direitos humanos: considerações sobre a decisão da Corte Interamericana”. In: GOMES, L. F.; MAZZUOLI, V. D. O. (2011), *op. cit.*, p. 172.

de conflitos e diferenças sociais deve ser considerada. Em suma, o *Caso Lund* demonstra que o Brasil carece de mecanismos que permitam dar efetividade às decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ademais, e também reiterando, a incorporação nacional dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil e sua efetividade interna devem gerar amplo, profundo e fecundo processo de reflexão sobre o reordenamento do sistema jurídico nacional²⁵. Os Estados que firmaram e ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos o fizeram no exercício de sua soberania e, portanto, no desempenho de sua vontade soberana precisam reconhecer como obrigatória a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quanto à interpretação ou aplicação dos instrumentos jurídicos do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos para aqueles cidadãos que se encontrem na situação de vítimas de sua violação. Esta atividade jurisdicional pode afetar a ordem jurídica interna de cada Estado, apesar da competência se limitar à responsabilidade de amparar aqueles que necessitam da reparação dos danos causados pelas ações e omissões estatais. Assim, de acordo com a argumentação desenvolvida neste item, extraem-se duas considerações que explicam a suposta incongruência entre o ativismo brasileiro junto aos regimes internacionais de direitos humanos: primeiramente, verifica-se que a adesão brasileira a regimes multilaterais dificilmente foi acrítica ou irrestrita. No que concerne aos regimes internacionais de direitos humanos, na medida do possível, o Brasil buscou resguardar sua soberania, a partir de um princípio fundamental, dentre outros:

25 SILVA GARCÍA, F. "El control judicial de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, Rosario, v. 5, pp. 231-256, jan./jun. 2006.

o da não ingerência em assuntos internos. Por outro lado, como enfatiza Marçal²⁶, o Direito é produzido de maneira autoritária em sociedades nas quais tanto a educação quanto o exercício da cidadania não tornam efetiva a participação crítica dos cidadãos, pelo livre exercício de sua racionalidade e autonomia.

Esta é a realidade do Estado brasileiro, responsável pela instituição do Estado Democrático de Direito neste território, que, mesmo depois da edição da CRFB/88, ainda não permite que práticas emancipatórias ocorram no âmbito de seus poderes instituídos, como se vislumbra nas dificuldades em relação à instalação e atuação da Comissão da Verdade. Isto, porque, tanto a matriz colonial brasileira quanto o idealismo dogmático e reducionista, que se reflete no modo de pensar dos agentes públicos do país, deixam marcas socioculturais profundas, impregnadas na tradição política e jurídica brasileira e que ainda hoje são “[...] responsáveis pela escassa participação cidadã no processo de efetivação do Estado Democrático de Direito no Brasil²⁷”.

Também destaca Marçal que a “[...] postura parasitária e frequentemente ilegal de agentes públicos [...]”, relaciona-se com a atitude dos administradores estatais, que se comportam como senhores da coisa pública e beneficiários últimos dos fins do Estado. Deste modo, os cidadãos são encarados como seres desprovidos de autonomia, relegados a coadjuvantes no exercício da cidadania ou mesmo coagidos por pessoas que utilizam do aparato legal para se portarem de maneira “[...] autoritária, formal e cartorial [...]”. Forma-se, portanto, ardiloso “[...] paternalismo simbiótico entre Estado e governados, largamente difundido e estruturalmente reforçado pelas práticas sociais, econômicas, jurídicas e políticas

26 MARÇAL, Antonio Cota. “Metaprincípios do Estado Democrático de Direito: um ponto de vista pragmatista”. In: MARÇAL, Antonio Cota; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida. *Os princípios na construção do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, pp. 9-35.

27 *Op. cit.*, p. 10.

brasileiras [...]”²⁸, pelo qual a apatia e o descrédito dos cidadãos são fomentados. Nesta perspectiva, o Estado é encarado como um utópico provedor, do qual tudo se pode esperar em termos de promessas proclamadas, mas não cumpridas e muito menos cobradas. Deste modo, torna-se cômodo ao cidadão simplesmente aguardar, portanto sem exercer seu direito de reivindicação por soluções pouco realistas para problemas eminentemente públicos, enquanto a impunidade dos administradores fica sem apuração.

Assim, o tão prolatado Estado Democrático de Direito, que se diz consagrado pela Constituição Cidadã de 1988, torna-se simulacro da real situação do país, que ainda é a dessa retroalimentada e alimentadora simbiose. O mesmo se pode dizer em relação à efetividade dos direitos humanos no Brasil, que estão previstos em tratados internacionais, dos quais o país faz parte de maneira apenas formalizada, mas cujos empecilhos para a efetiva aplicação advêm das mais diversas frentes. Mesmo assim, pouco a pouco, se percebem brechas neste sistema, principalmente causadas pela engajada atuação de alguns setores da sociedade civil, em articulada conjugação com pressões externas, muitas delas provenientes de organismos internacionais de direitos humanos²⁹.

A COMISSÃO DA VERDADE: ENTRE A HISTÓRIA E A CONJUNTURA

Conforme apresentado no item anterior, desde o fim do regime militar, o Brasil mantém a tradição de indenizar famílias de vítimas da violência praticada no mencionado período, mas a despeito das

28 *Op. cit.*, p. 11.

29 ÁVILA, Flávia de. *Efetividade das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil: uma abordagem histórico-filosófica do conceito de direitos humanos*. 2012. 446 p. Tese (Doutorado em Direito Público). Faculdade Mineira de Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 4 de maio de 2012.

anistias políticas já realizadas, raramente se constatou vontade política para redenção para com o passado ditatorial. Assim como durante os mais de vinte anos de regime militar, pouco enérgico foi o clamor popular para que o mesmo se findasse – salvo exceção do movimento das Diretas Já –, também brandos foram os protestos para que capítulos ocultos da história militar fossem desvelados.

Conforme esclarecido por Soares,

O Estado brasileiro optou, até o presente momento, por um modelo de justiça de transição que se afasta do processo penal e do enfoque punitivo dos autores das atrocidades. A Lei de Anistia brasileira (Lei n° 6.683/79) tem tido uma interpretação que dificulta a responsabilização criminal dos agressores, por isso, não há precedentes de julgamento penal dos agentes do Estado autores de torturas, homicídios, sequestros, desaparecimentos forçados e outros graves crimes tipificados como crimes contra a humanidade³⁰.

Entretanto, como continua a autora:

A responsabilização penal pelos atos cometidos é considerada essencial para atenuar o sentimento de injustiça e pode contribuir para cicatrizar as feridas e para consolidar a democracia e a cultura de respeito aos direitos humanos³¹.

Assim, a concepção e o *modus operandi* da Justiça de Transição no Brasil destoam do padrão estipulado pelos principais regimes internacionais de direitos humanos. De acordo com o Centro

30 SOARES, Inês Virginia Prado. *Justiça de transição*. Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%A7a+de+transi%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11/10/2013.

31 SOARES, Inês Virginia Prado. *Justiça de transição*. Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%A7a+de+transi%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11/10/2013.

Internacional de Justiça de Transição, o conceito abrange valores como memória, verdade e justiça, relacionados, por sua vez, às seguintes iniciativas: “ações penais, comissões de verdade; programas de reparação, justiça de gênero, reforma institucional e iniciativas de comemoração³²”. No Brasil, ainda prevalece a cultura do perdão aos executores e da indenização das vítimas.

Se como vimos anteriormente, nosso modelo jurídico não viabiliza a prática dos direitos humanos como reza a concepção multilateral, por outro, tampouco se percebe no Brasil o culto de valores políticos que possam ir conforme a este exercício, o que mostra que adjacente a este modelo normativo reside carga valorativa que colide com as possibilidades de construção de uma paz democrática. Reis adverte que para os teóricos da paz, os direitos humanos são o espaço de reconhecimento de si no outro, reconhecimento este de que o mundo precisa para não carregar tanta violência³³. A ausência desta racionalidade ou sensibilidade de se colocar no lugar do agredido não apenas ameaça a democracia como denota uma tendência contrária à paz. O fato do Brasil se sensibilizar menos à voz do agredido do que do agressor merece, portanto, uma análise sociocultural mais aprofundada, embora não seja este o nosso foco. Todavia esta constatação é inevitável no

32 Segundo o *International Center for Transitional Justice*, os elementos que devem fazer parte da política de justiça de transição englobam os seguintes: a) processos criminais, particularmente os que são movidos contra os perpetradores considerados os mais responsáveis pelas violações cometidas durante o período; b) reparações, que dizem respeito não somente a compensações materiais, mas também a aspectos simbólicos, como desculpas públicas e dias comemorativos; c) reforma institucional do Estado, que objetiva a reforma ou desmantelamento das instituições, que se utilizaram da máquina pública para promover as violações aos direitos humanos; e d) Comissões da Verdade ou outros meios para investigar e reportar, de maneira sistemática, padrões de abusos, bem como recomendar mudanças, além de proporcionar meios para o entendimento das causas implícitas das violações de direitos humanos. Cf. INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, *What is transitional justice?* Disponível em: <<http://ictj.org/about/transitional-justice>>. Acesso em: 11/10/2013.

33 REIS, Rossana Rocha. “Direitos Humanos e conflitos internacionais”. In: NASSER, Reginaldo Mattar (org.), (2009), *op. cit.*, pp. 59-66.

acompanhamento da instalação das bases da Comissão da Verdade no Brasil.

A ideia de uma comissão da verdade insere-se no contexto da realização de profunda análise das violações dos direitos humanos perpetradas durante os anos do regime autoritário, de forma a relatá-las, torná-las pública e, indo além, punir os violadores de tais direitos. Seria um “ajuste de contas” com o passado, no caminho da construção de uma sociedade mais democrática e consciente.

De acordo com Hayner, do Centro Internacional de Justiça de Transição, as comissões da verdade

(...) também asseguram que a própria narrativa torne-se o veículo principal para o reconhecimento do direito de as vítimas contarem a sua própria verdade, opondo-se à verdade oficial construída durante os anos de arbitrariedade e violência. Ao fazer isso, restaura-se dignidade dos que sofreram esses abusos e violações ao mesmo tempo em que o Estado, mediante o mecanismo institucional da Comissão da Verdade, passa a legitimar outra versão da História³⁴.

Por motivos diversos, porém com a mesma finalidade de revisão do passado e, em alguns casos, a noção de se proporcionar justiça àqueles que tiveram seus direitos violados, países como Argentina (1983), Paraguai (2004), Chile (1986 e 2003), Uruguai (1985 e 2000), Peru (2001), Equador (1996 e 2008), Bolívia (1982), Guatemala (1999) e El Salvador (1992) passaram pela experiência de criar suas comissões da verdade.

34 HAYNER, Priscilla B. *Unspeakable truths*. 2. ed. Londres: Routledge, 2011, p. 14. *Apud*. POLITI, Maurice. *A Comissão da Verdade no Brasil*. São Paulo: Núcleo de Preservação da Memória Política, p. 9. Disponível em <<http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Cartilha%20Comiss%C3%A3o%20da%20Verdade%20-%20N%C3%BAcleo%20Mem%C3%B3ria.pdf>>. Acesso em: 11/10/2013.

No Brasil, os primeiros comentários a respeito da criação de uma comissão da verdade para investigar violações de direitos humanos praticadas no período de 1964-1985³⁵ surgiram a partir da proposta do governo Luiz Inácio Lula da Silva de revisar o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), anunciada em janeiro de 2008, na solenidade do Dia Internacional das Vítimas do Holocausto, no Rio de Janeiro. Originalmente, o PNHD foi lançado em 1996 e ampliado em 2002, na presidência de Fernando Henrique Cardoso. Há de se destacar que o Brasil foi o primeiro país da América Latina e terceiro do mundo (após Austrália e Filipinas) a elaborar um programa para a proteção e promoção dos direitos humanos. Porém, anunciou a criação da Comissão da Verdade 27 anos após o fim do regime militar, o que mais uma vez reitera o lapso entre o engajamento do país nos fóruns de direitos humanos e as práticas adotadas em seu ordenamento interno³⁶.

Alguns fatores podem ser levantados para explicar tal letargia, entre eles se destacam a imaturidade de uma cultura de não violência e a negação ao passado da ditadura militar, bem como a forma passiva com que os atores estatais e sociais lidaram com o regime militar e com seu processo de desmontagem, além da falta de controle político efetivo sobre os militares. Tais fatores, relacionados entre si, sugerem a incipiência da democracia brasileira³⁷, assim como contribuem para manter o Brasil às margens dos regimes internacionais de direitos humanos.

35 Inicialmente, o período de investigações apuraria violações de direitos humanos ocorridas no regime militar (1964-1985). No entanto, após intenso debate, o governo optou por estender o período para 1946-1988 a fim de evitar o descontentamento de membros do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, conforme descrito neste trabalho.

36 Para uma avaliação sobre o primeiro PNDH, consultar: PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. "Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas". *Revista Estudos Avançados*, USP, São Paulo, v. 11, n. 30, Ago. 1997.

37 Aliás, a América Latina, como um todo, é ainda pano de fundo de processos inacabados de construção e consolidação de sociedades democráticas. Um dos fatores componentes deste quadro é justamente a dificuldade encontrada pelos civis em assumir o controle sobre as instituições militares, outro se

Desde a elevação da Secretaria Especial de Direitos Humanos ao *status* de ministério, no início do primeiro governo Lula (2003-2006), era grande a expectativa das entidades de direitos humanos de que o tema seria tratado com relevância e alçasse a discussão a respeito dos mecanismos concretos de monitoramento das ações previstas no PNDH, assim como uma nova revisão desta plataforma. Porém, somente em dezembro de 2008, com a realização da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, é que foi dado encaminhamento à revisão do PNDH e, dentro desta proposta, estava em pauta a constituição de uma “Comissão da Verdade e Justiça”.

No período entre a realização da conferência e a publicação do PNDH-3, em dezembro de 2009, as discussões a respeito da Comissão da Verdade ficaram polarizadas entre dois ministérios, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministério da Defesa, e seus respectivos titulares na época, Paulo Vannuchi e Nelson Jobim.

Ao proferir a palestra de abertura da Conferência Internacional sobre o Direito à Verdade³⁸, Vannuchi declarou que a Comissão da Verdade poderia levar o Estado brasileiro a “formalmente pedir desculpas e demonstrar que estão construídas estruturas que garantem a não repetição daquelas violências”. Para o então ministro da Secretaria dos Direitos Humanos, era necessário complementar o trabalho das comissões existentes (Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e Comissão de

encontra na própria hesitação da sociedade em se posicionar em relação a temáticas polêmicas que envolvam sua relação com as Forças Armadas, parte por receio, outra parte por apatia ou até mesmo conveniência. Relacionados entre si, os fatores mencionados são, seguramente, um dos problemas centrais de nossa fragilidade democrática. WINAND, Érica e SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História* (São Paulo), vol.29, n.2, pp. 3-29, 2010.

38 A Conferência Internacional Sobre o Direito à Verdade ocorreu em São Paulo entre os dias 29 e 30 de outubro de 2009, organizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP).

Anistia), possibilitando “a recuperação histórica, de reconstruir e reconhecer formalmente, enquanto Estado, que aconteceu isso [violações aos direitos humanos]³⁹”. A argumentação do ministro Vannuchi em favor da Comissão da Verdade também apontava para as declarações e acordos internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil, os quais estabelecem que crimes de violação de direitos humanos, de lesa-humanidade, não prescrevem.

Jobim, por sua vez, faltou à Conferência Internacional sobre o Direito à Verdade, para cuja abertura teria sido convidado a falar. Como justificativa, o jornal *O Estado de S. Paulo* noticiou problemas na agenda do ministro Jobim, enquanto a *Folha de S. Paulo* mais diretamente apontou a reticência da pasta da Defesa em apoiar o Direito à Verdade, respaldada no exemplo oferecido por Vannuchi, segundo o qual 29 ministérios já haviam aprovado a revisão do PNDH, à exceção do ministério da Defesa.

Um possível apoio de Jobim à resistência da ala militar em aceitar uma Comissão da Verdade foi bastante comentado na mídia. Não apenas pela reticência do Ministério da Defesa em aprovar a revisão do PNDH, mas porque as impressões de Jobim quanto às modificações a serem realizadas no programa coincidiam com a vontade da caserna. Por exemplo, para o ministro, a Comissão deveria enfatizar a “reconciliação” em detrimento da “Justiça”, e se eximir de punir os responsáveis pelos crimes de tortura, “uma vez que isto aproximava o risco de animar espíritos revanchistas e criar atritos desnecessários com as Forças Armadas⁴⁰”. Também defendia que a Lei de Anistia de 1979 não fosse revista.

39 FERREIRA, Flávio. “Governo estuda criar ‘comissão da verdade’”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Brasil, 20 out. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2010200916.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

40 ARRUDA, Roldão. “Vannuchi e Jobim travam disputa de bastidor por Comissão da Verdade”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Política, 11 out. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,vannuchi-e-jobim-travam-disputa-de-bastidor-por-comissao-da-verdade,466682,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

Praticamente todas as sugestões de Jobim foram absorvidas ao plano de elaboração da Comissão da Verdade, muito embora isto não acontecesse sem atritos com a pasta dos direitos humanos, atritos estes que teriam causado o adiamento do texto final do documento.

Adiada por duas vezes, a publicação da revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) ocorreu em 21 de dezembro de 2009, em cerimônia com a presença do presidente Lula. O ato abriu um novo capítulo nas discussões sobre os alcances e limites da Comissão da Verdade e prolongou o embate entre as pastas dos Direitos Humanos e da Defesa, que teve seu ponto alto nas ameaças de ambos os ministros entregarem os cargos.

No entendimento do Ministério da Defesa, o qual incorporou a argumentação das Forças Armadas, a forma como foi escrito o documento, especificamente o termo “repressão política”, previa apenas a apuração de violações praticadas pelos militares, excluindo-se os militantes da esquerda armada. Tal fato ocasionou a decisão do ministro da Defesa de procurar o presidente Lula, em 22 de dezembro de 2009, na Base Aérea de Brasília, para questionar a respeito da garantia de que a Comissão da Verdade investigaria violações praticadas tanto por agentes do Estado quanto por militantes da oposição ao regime militar. Jobim chegou a escrever uma carta de demissão e comunicar aos comandantes das Forças Armadas que deixaria o cargo porque considerava que perdera a autoridade perante os militares, pois havia se comprometido a garantir que a Comissão da Verdade não seria unilateral ao ponto de investigar apenas as violações de direitos humanos praticadas por membros do regime militar. De acordo com o *Estado*, os comandantes do Exército, Enzo Peri, da Marinha, Julio Soares de Moura Neto, e da Aeronáutica, Juniti Saito, comunicaram a Jobim

que também deixariam os cargos se o pedido de demissão fosse confirmado⁴¹.

No encontro com o ministro Jobim, Lula explicara que havia entrado em contato com Vannuchi antes do lançamento do PNDH-3, por intermédio de seu chefe de gabinete, requisitando que alterasse o texto conforme solicitação do ministro da Defesa, mas o ministro de Direitos Humanos informou que o documento já estava na gráfica, não havendo tempo hábil para alterá-lo. O presidente da República, todavia, garantiu a Jobim que as mudanças poderiam ser realizadas posteriormente, quando o governo enviasse a proposta detalhada ao Congresso Nacional para a votação do projeto de lei de criação da Comissão da Verdade, prevista para abril de 2010, e ainda garantiu que o documento não incluiria medidas que revogassem a Lei de Anistia, outra preocupação da ala militar. Assim, Jobim declinou do pedido de demissão⁴².

A partir disto, o texto do PNDH-3 foi relançado em 13 de maio de 2010, em uma versão da qual

desapareceram expressões como “repressão ditatorial” e “perseguidos políticos”, e o esclarecimento de violações aos direitos humanos perdeu o foco do período dos governos militares, (...) o foco anterior de apurar violações de direitos humanos no período do regime militar se dilui num período mais longo da história, desde os anos 40⁴³.

41 SAMARCO, Christiane; LOPES, Eugênia. “Jobim faz carta de demissão após ameaça de mudar a Lei de Anistia”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Nacional, 30 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,jobim-faz-carta-de-demissao-apos-ameaca-de-mudar-a-lei-de-anistia,488515,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

42 CANTANHÊDE, Eliane. “Jobim vai cobrar de Lula a revisão do programa”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Brasil, 09 jan. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0901201004.htm>>. Acesso em 11 out. 2013. SAMARCO, Christiane; LOPES, Eugênia. “Jobim faz carta de demissão após ameaça de mudar a Lei de Anistia”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Nacional, 30 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,jobim-faz-carta-de-demissao-apos-ameaca-de-mudar-a-lei-de-anistia,488515,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

43 SALOMON, Martha. “Plano de direitos humanos sai sem crítica a militares”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Nacional, 14 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,plano-de-direitos-humanos-sai-sem-criticas-a-militares,551648,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

Antes do relançamento do PNDH-3, Vannuchi havia declarado à *Folha* que era um “fusível removível” do governo, e que entregaria o cargo caso o PNDH-3 fosse modificado para atender às pressões do ministro da Defesa e das Forças Armadas. Eliane Cantanhêde publicou em sua coluna na *Folha* uma declaração em que Vannuchi afirmava que “A minha demissão não é problema para o Brasil nem para a República, o que não posso admitir é transformarem o plano num monstro político único no planeta, sem respaldo da ONU nem da OEA”⁴⁴.

Embora posteriormente Vannuchi tenha justificado que as mudanças no PNDH-3 foram pontuais e “não mexeram na alma do programa”, o *Estado* informou que o ministro da Defesa havia alterado quatro dispositivos do texto referentes à área militar, como por exemplo, a posição contrária à revisão da Lei de Anistia para punir torturadores, decisão esta que havia sido respaldada pelo STF⁴⁵.

Em maio de 2010, o presidente Lula encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que estabelecia a criação da Comissão da Verdade, o qual foi escrito por um grupo de trabalho interministerial composto por seis integrantes, entre eles, a então secretária-executiva da Casa Civil, Erenice Guerra, o ministro Paulo Vannuchi, o cientista político Paulo Sérgio Pinheiro e o presidente da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, Marco Antônio Barbosa Rodrigues. Sem prazo para ser votado, o processo de análise e votação não foi concluído na presidência de Lula da Silva.

44 CANTANHÊDE, Eliane. “Vannuchi ameaça sair se plano for alterado”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Brasil, 10 jan. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1001201006.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

45 SALOMON, Martha. “Plano de direitos humanos sai sem crítica a militares”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Nacional, 14 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,plano-de-direitos-humanos-sai-sem-criticas-a-militares,551648,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

Com a subida de Dilma Rousseff à presidência, atuante histórica de movimentos de resistência ao regime militar, o embate entre as pastas da Defesa e dos Direitos Humanos dividiu as atenções com a discussão a respeito da competência e da isenção da presidenta na condução do processo de instituição da Comissão da Verdade.

A saída de Jobim e a nomeação de Celso Amorim para o cargo de Ministro da Defesa, em agosto de 2011, foi analisada por alguns seguimentos como uma possibilidade de retrocesso das negociações da Comissão da Verdade. Ao mesmo tempo, as Forças Armadas e os partidos de oposição trataram de obter garantias de que a nova gestão não alteraria os acordos avalizados por Jobim antes que o projeto de lei fosse aprovado, o que ocorreu em 21 de setembro de 2011, na Câmara dos Deputados, e, no dia 26 do mês seguinte, no Senado⁴⁶. Uma das poucas modificações do texto estabeleceu a restrição de que a presidenta nomeasse como membro da Comissão pessoas com cargo executivo em partidos, cargo comissionado ou com envolvimento com os fatos investigados.

A Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, estipula que a finalidade do órgão é examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988, com o objetivo de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. O prazo de trabalho

46 Dilma Rousseff recebeu críticas de militares da reserva por ter se calado perante declarações da ministra dos Direitos Humanos, Maria do Rosário, e de Eleonora Menicucci, da Secretaria das Mulheres, que defendiam a revisão da Lei de Anistia, passando a prever punições. Na ocasião, Dilma convocou o ministro da Defesa, Celso Amorim, para pedir explicações. Amorim se reuniu com os comandantes das três Forças, que negociaram com os presidentes dos clubes militares a “desautorização” do texto publicado no site do Clube Militar. (*O Estado de S. Paulo* – Nacional – 21/2/2012; *O Estado de São Paulo* – Nacional – 24/2/2012). In: Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.

foi estipulado dois anos a partir da data de instauração, quando deve ser divulgado um relatório final com a descrição das atividades realizadas, conclusões e recomendações.

A instauração do colegiado foi efetivada em maio de 2012, com a nomeação de seus membros: o ex-procurador-geral da República (2003-2005), Cláudio Fonteles; o ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Gilson Dipp; o advogado e ex-ministro da Justiça (1999-2000), José Carlos Dias; o advogado, ex-ministro interino da Justiça do governo José Sarney e ex-secretário-geral da pasta, João Paulo Cavalcanti Filho; a psicanalista Maria Rita Kehl; o sociólogo e ex-ministro de Direitos Humanos (1996-2002), Paulo Sérgio Pinheiro; e a advogada que defendeu a presidenta durante o regime militar (1964-1985), Rosa Maria Cardoso da Cunha.

No primeiro ano de funcionamento, os trabalhos foram conduzidos por três grandes subcomissões – Pesquisa; Relações com a Sociedade; e Comunicação – sendo que a primeira é dividida em grupos temáticos: I. Golpe de 1964; II. Estrutura de repressão; III. Graves violações de direitos humanos (torturados, mortos e desaparecidos); IV. Violência no campo; V. Violações de direitos de indígenas; VI. Araguaia; VII. Operação Condor; VIII. Violações contra estrangeiros e violações fora do Brasil; IX. Ditadura e Sistema de Justiça; X. Papel das igrejas durante a ditadura; XI. Perseguição a militares; XII. O Estado ditatorial-militar e XIII. Ditadura e gênero.

Embora os grupos de trabalho representem uma diversidade de temas, a própria Comissão, em seu endereço eletrônico, define que o foco é a apuração de casos de desaparecidos políticos, apontando os “150 casos de opositores do regime militar que desapareceram após serem presos ou sequestrados por agentes do Estado⁴⁷”. Tal foco, como o colegiado reconhece, relaciona-se com a

47 COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. *A instalação da Comissão da Verdade*. Disponível em <<http://www.cnv.gov.br/index.php/institucional-acesso-informacao/a-cnv/57-a-instalacao-da-comissao-nacional-da-verdade>>. Acesso em 10/9/2013.

necessidade do Brasil de responder à condenação sofrida na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sentença divulgada em 2010, como resultado da ação movida por familiares de mortos e desaparecidos na guerrilha do Araguaia (1972-1974).

No entanto, diferentemente do que apontam as cobranças do Sistema Interamericano de Direitos Humanos a respeito da revisão da Lei de Anistia brasileira, o fulcro da Comissão continua sob as bases do que foi acordado com a ala militar no processo de negociação da instituição do órgão, ou seja, um caráter muito mais descritivo do que de justiça. De forma geral, os membros da Comissão, quando questionados sobre o tema, emitem tímidas declarações apontando que os resultados finais da Comissão *podem ter o potencial para oferecer subsídios a processos judiciais*. Rosa Cardoso, por exemplo, afirmou que acredita que as conclusões e recomendações do relatório final ajudarão a justiça se houver mobilização da sociedade em prol da revisão da Lei de Anistia⁴⁸. Paulo Sérgio Pinheiro declarou que a Comissão busca apurar os fatos e nomear os agentes da repressão, e que a Lei de Anistia é indiferente para o trabalho do grupo, uma vez que o mais importante é a compreensão dos fatos. Todavia, Pinheiro comentou que o relatório final da Comissão recomendará que o Brasil respeite a sentença da Corte Interamericana de direitos humanos no que se refere à Anistia⁴⁹.

Até o momento, a Comissão já se reuniu com familiares de mortos e desaparecidos do regime militar, colheu testemunho de médico legista que atuou no IML nos anos da ditadura,

48 ARRUDA, Roldão. "Comissão da Verdade. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Política, 30 abr. 2013. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#1/20130430-43659-nac-5-pol-a5-not/busca/Lai+Anistia>>. Acesso em: 11/10/2013.

49 MENDES, Vannilde. "Comissão vai revelar cadeias de comando, de general a torturador". *Estado de São Paulo*, São Paulo, Política, 30 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional/comissao-vai-revelar-cadeias-de-comando-de-general-a-torturador,1009615,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

entrou em contato com diferentes documentações e angariou acesso a documentos das Forças Armadas e do Itamaraty, embora ainda tenha que enfrentar o desafio de lidar com os Decretos Reservados do Sistema Nacional de Informações (SNI), guardados em Brasília. Há que se destacar ainda os mecanismos de cooperação criados entre a Comissão Nacional e as comissões estaduais da verdade, permitindo o desenvolvimento de trabalhos conjuntos, nas áreas de digitalização de documentos, troca de informações e realização de debates e audiências públicas e coleta de depoimentos. Por exemplo, o debate sobre a Operação Condor ocorrido em março de 2013, com a organização conjunta da Comissão Estadual da Verdade do Rio Grande do Sul e a Comissão Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se por um lado, o Brasil constrói sua agenda de direitos humanos respeitando as pressões externas e vislumbrando oportunidades de reforçar o peso de sua interlocução no sistema internacional, por outro, ele é adepto de um regime não coercitivo e não cerceador de liberdades e soberanias. Assim, o país não apenas é contra a aplicação de normas de punição aos países signatários dos regimes internacionais, incentivando a flexibilidade institucional e a espontaneidade de adesão, como constrói artifícios para manter sua liberdade no que diz respeito à efetividade das normas jurídicas.

Tanto a história quanto muitos debates oficiais brasileiros revelam incongruências e contradições derivadas da exagerada, porém desenraizada, preocupação com a erudição jurídica. Preocupação esta que se reflete na *elaboração de teorias que não revelam qualquer relação com a prática*, observada tanto nos discursos políticos e governamentais, quanto na jurisprudência, e

ainda não superada mesmo depois de instalado o chamado Estado Democrático de Direito no Brasil.

Consequentemente, movimentos sociais dos Estados latino-americanos que fazem parte do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, incluindo o Brasil, que superam a inércia estribada no *paternalismo simbiótico* entre Estado e governados, largamente difundido e estruturalmente reforçado pelas práticas sociais, econômicas, jurídicas e políticas brasileiras, procuram nos órgãos do sistema artifícios para contornar a efetividade dos direitos humanos. Isto porque, via de regra, e apesar da profusão do discurso oficial, esses Direitos acabam não encontrando respaldo no ordenamento jurídico interno.

Isto explica a prevalência da posição do STF em relação à Lei de Anistia e sugere que situação congênere se reproduzirá com o caso da Comissão da Verdade e sua inadequação aos parâmetros interamericanos de Justiça de Transição.

Em última análise, o não muito exitoso caminho traçado até aqui desde a instalação da Comissão da Verdade no Brasil é reflexo tanto do tortuoso histórico da relação do Brasil com os regimes multilaterais – que sempre preserva uma prática bastante particular, quando percebe que o interesse nacional deve se sobrepujar ao global – como é fruto da interpretação do país em relação ao Direito Internacional. Soma-se a isto a participação de grupos de pressão, a exemplo dos militares, que imprimem ao processo da Comissão da Verdade seus interesses corporativos em detrimento de propósitos universais. Isto, por sua vez, ocorre porque uma variada gama de atores se aproveitam das fendas abertas pela falta de um projeto nacional orgânico, que garanta coesão às suas burocracias executoras.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. “O Brasil e os direitos humanos. Em busca de uma agenda positiva”. *Política Externa*, vol. 18, nº 2 – set-out-nov/2009.

ARRUDA, Roldão. “Comissão da Verdade”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Política, 30 abr. 2013. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20130430-43659-nac-5-pol-a5-not/busca/Lei+Anistia>>. Acesso em: 11/10/2013.

ARRUDA, Roldão. “Vannuchi e Jobim travam disputa de bastidor por Comissão da Verdade”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Política, 11 out. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,vannuchi-e-jobim-travam-disputa-de-bastidor-por-comissao-da-verdade,466682,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

ÁVILA, Flávia de. *Efetividade das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil: uma abordagem histórico-filosófica do conceito de direitos humanos*. 2012. 446 p. Tese (Doutorado em Direito Público). Faculdade Mineira de Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 4 de maio de 2012.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *A proteção internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

CANTANHÊDE, Eliane. “Jobim vai cobrar de Lula a revisão do programa”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Brasil, 09 jan. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0901201004.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

CANTANHÊDE, Eliane. “Vannuchi ameaça sair se plano for alterado”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Brasil, 10 jan. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1001201006.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. “A instalação da Comissão da Verdade”. Disponível em <<http://www.cnv.gov.br/index.php/institucional-acesso-informacao/a-cnv/57-a-instalacao-da-comissao-nacional-da-verdade>> Acesso em: 10/9/2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. “Gomes Lund e outros vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas”. São José da Costa Rica, 24 nov. 2010. Disponível em: <http://www.Corte Interamericana de Direitos Humanos.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 3/5/2011.

FERREIRA, Flávio. “Governo estuda criar ‘comissão da verdade’”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, Brasil, 20 out. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2010200916.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

GOMES, L. F.; MAZZUOLI, V. D. O. *Crimes da ditadura militar: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, *What is transitional justice?* Disponível em: <<http://ictj.org/about/transitional-justice>>. Acesso em: 11/10/2013.

JARDIM, T. D. M. *Brasil condenado a legislar pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: da obrigação de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas*. Brasília. Senado Federal, 2011.

MARÇAL, Antonio Cota; MAGALHÃES, Rodrigo Almeida. *Os princípios na construção do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MENDES, Vannilde. “Comissão vai revelar cadeias de comando, de general a torturador”. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, Política, 30 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,comissao-vai-revelar-cadeias-de-comando-de-general-a-torturador,1009615,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

MEYER, Emilio Peluso Neder Meyer. *Ditadura e Responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

NASSER, Reginaldo Mattar (org). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Unesp, 2009.

OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon. *A política externa brasileira na visão dos protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PEREZ, Ana Cândida; BRANDÃO, Marco Antônio Diniz. *A Política Externa dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista6-mat4.pdf>>. Acesso em: 11/10/2013.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

POLITI, Maurice. *A Comissão da Verdade no Brasil*. São Paulo: Núcleo de Preservação da Memória Política, p. 9. Disponível em <<http://www.portalmemoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Cartilha%20Comiss%C3%A3o%20da%20Verdade%20-%20N%C3%BAcleo%20Mem%C3%B3ria.pdf>> Acesso em: 11 out. 2013.

SAMARCO, Christiane; LOPES, Eugênia. “Jobim faz carta de demissão após ameaça de mudar a Lei de Anistia”. *Estado de São Paulo*, São Paulo, Nacional, 30 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,jobim-faz-carta-de-demissao-apos-ameaca-de-mudar-a-lei-de-anistia,488515,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

SALOMON, Martha. “Plano de direitos humanos sai sem crítica a militares”. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, Nacional, 14 maio 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,plano-de-direitos-humanos-sai-sem-criticas-a-militares,551648,0.htm>>. Acesso em: 11/10/2013.

SILVA GARCÍA, F. “El control judicial de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos”. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, Rosario, v. 5, p. 231-256, jan./jun. 2006.

SEIXAS CORREIA. L. F. (org) *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.

SOARES, Inês Virginia Prado. *Justiça de transição*. Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%A7a+de+transi%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11/10/2013.

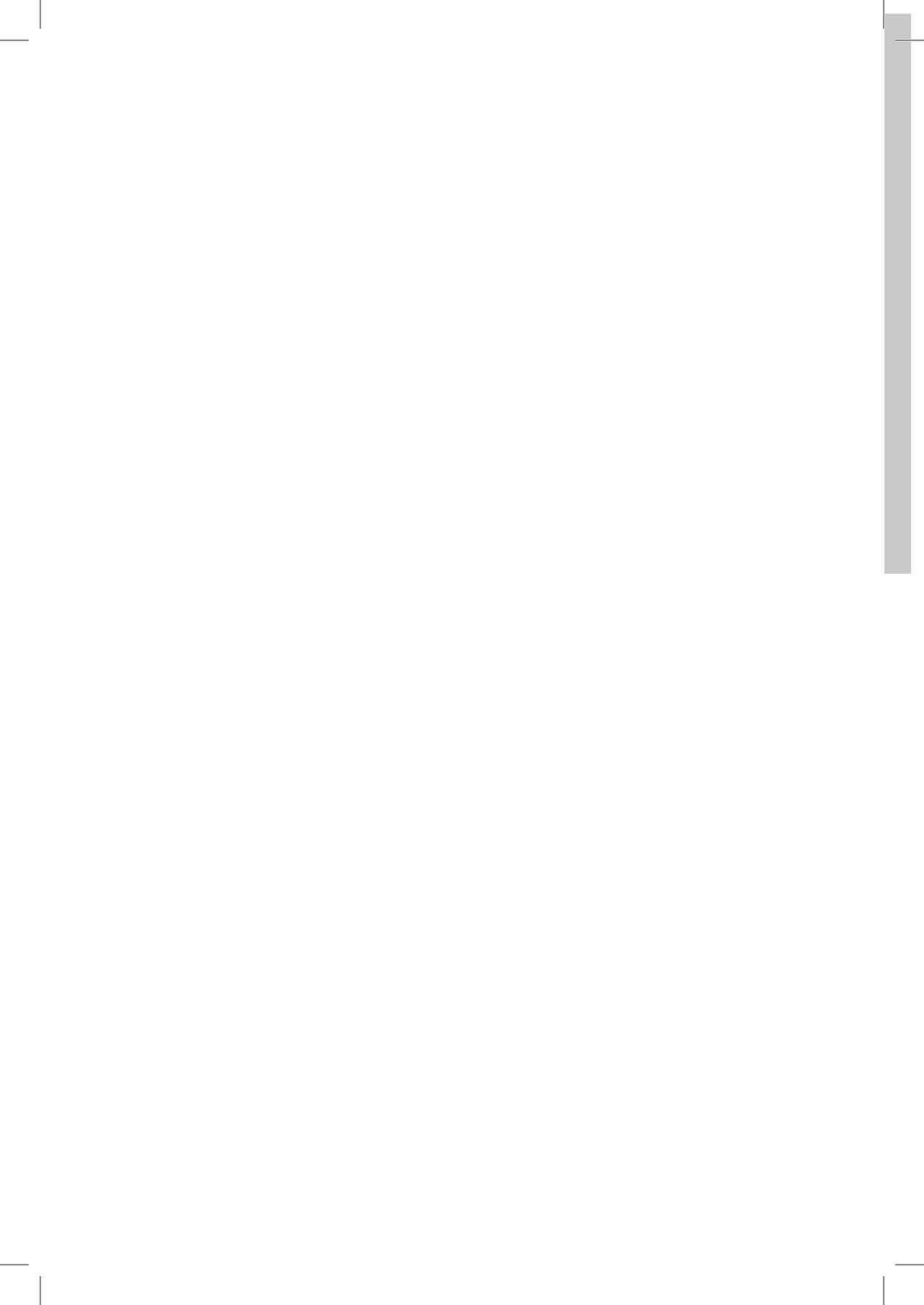
WINAND, Érica C. A. e BIGATÃO, Juliana de Paula. *A Política Brasileira para os Direitos Humanos e sua inserção nos jornais: a Comissão Nacional da Verdade*. Preparado para apresentação no Congresso de 2012 da Associação de Estudos Latino-Americanos, San Francisco, Califórnia, de 23 a 26 de maio de 2012.

WINAND, Érica C. A.; e SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”. *História* (São Paulo), vol.29, n.2, pp. 3-29, 2010.



PARTE VI

**INSTRUMENTOS ANALÍTICOS PARA
ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA**



ANÁLISE DE CENÁRIOS EM POLÍTICA EXTERNA: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS

Marcos Alan Shaikhzadeh V. Ferreira

Professor Adjunto da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Atualmente coordena o Bacharelado em Relações Internacionais na mesma instituição. Doutor em Ciência Política pela Unicamp (2010) e Mestre em Relações Internacionais – Programa Santiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) (2006). Na *National Defense University* – NDU (EUA) foi *Research Fellow* em 2008 e pela *Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias* (FUNDAEC, Colombia) completou a especialização em *Marco Conceptual para la Acción Social*. Atua voluntariamente em entidades educacionais da Comunidade Bahá'í. Participou entre 2005 e 2009 da *Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la*

Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz (PLACPaz); *Global Partnership for the Prevention Conflict* (GPPAC/CRIES). Atualmente coordena o projeto “O desafio da paz na América do Sul: as perspectivas de entidades de análise de conflitos e a atuação da UNASUL frente aos litígios potenciais”, financiado pelo CNPq. Suas especialidades são temas relacionados a Política Externa, Segurança e Defesa, Estudos sobre a Paz, Religião e Relações Internacionais, principalmente voltados para as regiões/países: América Latina, Estados Unidos e Oriente Médio.

INTRODUÇÃO

O esforço em proporcionar uma precisa análise de cenários em política externa remonta aos estudos seminais de James Rosenau dentro do campo da política externa comparada. Como fruto das proposições desse autor, estudos posteriores se debruçaram em delinear os aspectos conceituais e as taxonomias analíticas que proporcionassem a predição de comportamentos estatais voltados ao campo externo.

No presente capítulo, almeja-se introduzir o debate conceitual e teórico que permite ao analista internacional a análise de cenários em política externa. Em um primeiro momento, serão examinados os conceitos propostos por James Rosenau – conceitos esses que permitem uma base para a análise de cenários.

Em seguida, serão demonstradas as discussões e resultados em torno da criação de bases de dados que seriam a matéria-prima para a apreciação precisa e preditiva de cenários internacionais e os comportamentos estatais. A crise do extensivo uso quantitativo dessas bases nos anos 1970 unida à criação de taxonomias para fins analíticos de cenários de política externa são os temas que complementam a análise no capítulo.

A POLÍTICA EXTERNA COMPARADA DE JAMES ROSENAU E SUAS IMPLICAÇÕES CONCEITUAIS NA CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS

Ao considerarmos a questão da análise de cenários em política externa, torna-se de profunda relevância considerar as proposições teóricas surgidas nos anos 1960 que proporcionam o arcabouço teórico para tal abordagem. Naquele contexto, o estudo comparativo de política externa nascia como resposta ao desafio proposto pelo cientista político James Rosenau de ampliar a compreensão científica da formulação de política externa.

Esse autor sugeriu a construção de uma teoria transnacional e de múltiplos níveis de política externa em que se pudesse comparar e agregar diferentes comportamentos de países através da observação metodicamente mesurada de eventos como conflitos, atos diplomáticos e assinatura de tratados.

Dentro dessa perspectiva, destacam-se duas obras seminais de James Rosenau, publicadas respectivamente em 1966 e 1968. Na primeira, *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, o cientista político norte-americano sugere a necessidade de “desenvolver uma concepção explícita de onde a causação é localizada nos assuntos internacionais” (ROSENAU, 1966, p. 41).

Para dar cabo a sua proposta, Rosenau sugere cinco conjuntos de variáveis que são fontes de explicação para o comportamento externo de sociedades em política externa: idiosincrasias, função, governamental, societal e variáveis sistêmicas. O autor explica que idiosincrasias seriam as peculiaridades individuais dos tomadores de decisões que determinam e implementam a política externa. A variável da função seria a visão do ambiente exterior guardada por aqueles que exercem uma função importante na arquitetura governamental. Já a variável governamental se refere àqueles aspectos da estrutura de governo que limitam ou realçam as escolhas de política externa. No caso da variável societal, essa

consiste de aspectos sociais que afetam o comportamento externo, porém não são impactadas diretamente pelo governo (por exemplo, grau de unidade nacional e perspectivas históricas). Finalmente, a variável sistêmica seria relacionada a questões não humanas dadas que afetam o comportamento dos agentes, tais como desafios geográficos. Finalmente, para uma análise mais apurada por parte do cientista social aplicado em temas internacionais, essas quatro variáveis sistêmicas deveriam ser analisadas dentro de quatro áreas temáticas, a saber: territorial, *status*, recursos humanos e recursos não humanos. Uma análise dos eventos internacionais partindo dessas temáticas ajudaria a comparar diferentes contextos e encontrar máximas comuns em diferentes ambientes de formulação de política externa.

Posteriormente Rosenau deixaria de lado esta classificação sugerida em 1966. Em outro estudo de 1968, denominado *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?* (ROSENAU, 1968), o autor estadunidense ignora as arenas temáticas e reforça sua preocupação pelo fato do contraste de casos diferentes serem exceções naquele estágio de desenvolvimento da análise de política externa – fato que já preocupava Gabriel Almond muitos anos antes em seu estudo *Comparative Study of Foreign Policy* (ALMOND, 1950).

No entanto, Rosenau enxergava as possibilidades de mudança por conta de dois fatores: intelectual e histórico. Intelectual no sentido de que havia na época uma busca pela racionalidade científica através de uma análise funcional estrutural que visava colocar os sistemas em um mesmo patamar. Isso é visto com o forte viés funcionalista nas ciências humanas, representadas de maneira marcante na sociologia de Robert K. Merton e Talcott Parsons.

Já o fator histórico residiria no fato da proliferação de novos atores internacionais em uma era termonuclear. Dentro

dos Estados Unidos e, em menor medida, em outros ambientes acadêmicos, havia uma busca pelo entendimento de um mundo no qual pipocavam novos países, as empresas multinacionais começavam a ter um papel importante, e os indivíduos exerciam um papel importante na arena internacional. Isso já podia ser visto com a força de Gamal Ab'dal Nasser no Oriente Médio dos anos 1960, assim como no processo de descolonização na África e Ásia. Assim, esse contexto histórico seria a variável que geraria o ambiente necessário para o desenvolvimento da abordagem comparativa como método de análise de política externa.

Incrementando o debate na tentativa de avançar o discurso da viabilidade de uma política externa comparada, Rosenau coloca em seu estudo de 1968 que os cenários em política externa poderiam ser analisados em três estágios: iniciatório, implementação e resposta. Quanto aos estágios de análise, o iniciatório se refere a atividades e condições que estimulam os atores internacionais, ou seja, os fatores que estimulam o comportamento estatal. O segundo seria o de implementação, na qual são geradas ações perante os estímulos do estágio anterior. Por fim, há o estágio de resposta a reações dos objetos fruto da mudança acionadas no estágio anterior.

Por fim, a análise desses estágios não pode ser dissociada em ambiente doméstico e externo. Logo, o estudo dos processos domésticos dos governos – objeto de análise da ciência política – não pode ser descolado do exame das variáveis sistêmicas da sociedade internacional – objeto de estudo das relações internacionais. Para ele, a política externa está para a ciência política e relações internacionais como a psicologia social está para a sociologia e psicologia. Analogamente, política externa e psicologia social não podem ser separadas dos campos que as geraram enquanto área de estudo.

O EVENTO COMO VARIÁVEL FUNDAMENTAL NA CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS EM POLÍTICA EXTERNA COMPARADA

O debate aberto por James Rosenau incentivou uma ampla gama de estudos comparativos em política externa. Uma das expoentes em sistematizar e explicar o histórico da política externa comparada foi Valerie Hudson. Para ela, é necessário ter em mente o legado do behaviorismo nos anos 1960 e 1970, o que explicaria o positivismo e a concentração das pesquisas nos EUA. Na busca de um viés positivista que agregue dados e analise tendências generalizáveis, urgia-se naquele período determinar um dado tangível no exame da tomada de decisões em política externa. Como colocado por Valerie Hudson,

(...) é na Política Externa Comparada que nós vemos mais diretamente o legado do cientificismo/behaviorismo na genealogia da análise de política externa. A política externa não poderia ser estudada em conjunto: o comportamento em política externa poderia. Buscando uma analogia com o “voto” como explanandum fundamental nos estudos políticos norte-americanos behavioristas, analistas de política externa comparada propuseram o “evento” em política externa: o artefato tangível da tentativa de influência que é política externa, alternativamente visto como “quem faz o quê, quando, onde” nos assuntos internacionais. (HUDSON, 2005, p. 20)

Esse evento poderia ser comparado com dimensões comportamentais, tal como negativo e positivo, ou com os instrumentos de política que teriam sido utilizados (instrumentos militares, econômicos, diplomáticos, etc.). Revelando-se leis generalistas, o analista teria que conduzir testes empíricos de diferentes tipos de nações através do tempo, propósito não cumprido pelas análises de caso. Surge então a necessidade de uso

extensivo de métodos quantitativos, tais como análise de base de dados através de diferentes técnicas estatísticas (HUDSON, 2005, p. 20).

Incentivados por grandes projetos governamentais do período da Guerra Fria, os acadêmicos da área de relações internacionais encontraram financiamentos generosos para a construção de bancos de dados de eventos internacionais que proporcionassem a criação de cenários mais precisos em segurança internacional. Basicamente, grandes bases que consolidavam os eventos internacionais foram financiadas pela *Defense Advanced Research Projects Agency* (Darpa) – no português, Agência de Projetos Avançados de Pesquisa em Defesa – e pela *National Science Foundation* (NSF) – no português, Fundação Nacional de Ciências. Aproximadamente US\$ 5 milhões financiaram bases de dados entre 1967-1981.

Os projetos da Darpa e NSF compilavam eventos, combinando dados de jornais, cronologias e documentos governamentais. Basicamente o fundamento dessas bases é codificar as variáveis dos comportamentos dos Estados. Assim, por exemplo, se um estado atacou o outro teria um código de identificação, se a tensão resultou em sanções econômicas seria outro, e assim sucessivamente. O mesmo seria aplicado para outras variáveis tais como indicadores geográficos, regime político, entre outras. Como dito por Valerie Hudson, o número de variáveis codificáveis pode chegar aos milhões em uma base de dados desse porte (HUDSON, 2005, p. 21).

Entre as bases de dados criadas mais famosas estão a *World Event/Interaction Survey* (Weis), a *Conflict and Peace Data-Bank* (Copdab) e a *Comparative Research on the Events of Nation* (Creon) (SCHRODT, 2011). Atualmente, o *Correlates of War* (COW) e o *Polity* são bases amplamente utilizadas, especialmente por autores

que pesquisam sobre o papel da democracia na construção da paz, como Bruce Russett e Paul Diehl.

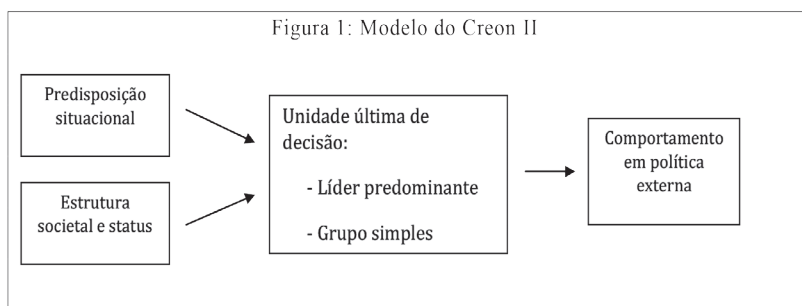
Especificamente com relação ao Creon, Valerie Hudson coloca que nenhuma discussão sobre proposta de integração teórica e conceitual em análise de cenários em política externa poderia deixar de lado essa base (HUDSON, 2005, p. 178). Philip Schrodt explica que a base de dados de eventos Creon foi

(...) especificamente desenhada para o estudo das interações nos estudos de política externa. Seu esquema básico de codificação de eventos é similar ao do Weis, mas o Creon adicionou mais de 150 variáveis lidando com o contexto dos eventos, ações relacionadas e processos de tomada de decisões internas. Ao contrário da Weis e Copdab, Creon não codifica todas as interações durante um período de tempo: ao invés disso, ela cobre um conjunto aleatório de períodos de tempo entre 1959 e 1968 e um conjunto estratificado de 36 estados-nação que contém um número desproporcional de nações que falam a língua inglesa. O propósito do Creon é o estudo do processo de política externa, ao invés das respostas em política externa. Na prática isso significa que o Creon é mais adequado que o Weis e Copdab no estudo das ligações entre o ambiente processo de tomada de decisões em política externa e os resultados da política externa para decisões específicas, mas não pode ser utilizada para o estudo de respostas políticas sobre um período contínuo de tempo ou para nações que não estão na amostragem. (SCHRODT, 2011, p. 11)

O primeiro exercício de integração dessa base de dados remonta a 1972-1973 através de pesquisadores que queriam compreender com maior clareza a venda de armas soviéticas ao Egito. Dentro dessa empreitada, Philip Stewart – um *expert* em

União Soviética – junta-se à Margareth Hermann (especialista em psicologia política) e Charles Hermann (estudioso do processo de tomada de decisões) para analisar a problemática (HUDSON, 2005, p. 178).

O pouco sucesso em mostrar com clareza como o Politburo mudou sua posição com relação ao Egito fez com que os pesquisadores envolvidos com o Creon buscassem aprimorar a base de dados. No Creon II, “os analistas de política externa trabalharam de mãos dadas com experts de diferentes nações” (HUDSON, 2005, p.179), o que ajudou na alimentação dos dados para o modelo. O modelo seguido pelo Creon II continuou a focalizar-se nas unidades de decisão. A figura abaixo sintetiza a estrutura do modelo do Creon II:



Fonte: adaptado de HUDSON, 2005, p. 180.

O esforço integrativo do modelo do Creon teria sido uma das tentativas que mais se aproximaram do sucesso da ambição de Rosenau de se criar uma teoria em política externa que resultaria em predição precisa de cenários na área. Não obstante, permaneceu nesse modelo a ausência da consideração de variáveis-chave na análise do comportamento de um país em política externa, como, por exemplo, a cultura e as normas. Além disso, questiona-se se essa busca por uma teoria única em política externa não seria uma

visão determinística da ciência que pouco condiz com a realidade analítica de um tema tão complexo como a política externa. Será diante de questionamentos que a avaliação comparada de cenários em política externa entraria numa crise paradigmática no final dos anos 1970.

QUANDO A QUANTIFICAÇÃO NÃO DÁ RESPOSTAS: A CRISE NA POLÍTICA EXTERNA COMPARADA DOS ANOS 1970 E 1980

Extensivas pesquisas quantitativas escoradas em bases de dados com milhões de variáveis não estariam isentas de fragilidades. O número imenso de variáveis, somada a um detalhamento descolado da perspectiva histórica, faz com que, ao final dos anos 1970, a política externa comparada inicie uma crise. Na busca de sanar essas fragilidades, análises integradas que combinariam métodos quantitativos e qualitativos passaram a ser foco de autores como Michael Brecher já nos anos 1970. Não tardaria para que nos anos 1980 passasse a existir um desencantamento generalizado com os resultados de amplas pesquisas baseadas em dados codificados. Isso levaria a uma crise paradigmática na área que trouxe amplos debates entre os entusiastas e críticos da política externa comparada.

Basicamente as respostas desapontadoras estavam relacionadas a três problemas. Primeiramente, uma complicação seria a parcimônia nas teorias que guiavam as pesquisas. Isso fazia com que abordagens simplistas fossem adotadas, muitas vezes descoladas das teorias que explicam a realidade. Segundo, o excesso de quantificação tornou a abordagem comparativa difícil de operacionalizar. Além disso, há dados não mesuráveis quantitativamente que passavam em branco na análise comparada, tal como percepção, memória, emoção, cultura e história. Por fim, havia uma esperança nos resultados gerados pelas bases de dados

e as pesquisas comparativas baseadas nelas (HUDSON e VORE, 2005, p. 220).

Outra fraqueza mostrada ao longo do tempo com a política externa comparada foi que os analistas simpáticos à abordagem quantitativa achavam que os tomadores de decisões dos Estados poderiam utilizar os dados como sistema de alerta prévio para novos problemas que surgiriam no ambiente internacional. Porém, a abordagem quantitativa comparada só gerou resultados óbvios e um vácuo na resposta das grandes questões que estavam na mente de estadistas e acadêmicos (HUDSON e VORE, 2005, p. 221).

Posteriormente, analistas como Joe Hagan tentaram indicar o centro de comparação nas análises de política externa. Para esse autor, não obstante os problemas já colocados, a apreciação comparada tem focalizado na estrutura do sistema político, padrões de oposição e atributos de liderança, de maneira que essas possam ser comparadas conforme diferentes contextos (HAGAN, 1999). Na impossibilidade dessa comparação,

(...) estudos transnacionais se limitaram principalmente à estrutura do sistema político, comparando o comportamento de política exterior de sistemas “abertos” e “fechados”. Muito poucos estudos tentaram capturar os fenômenos mais sutis dos padrões de oposição e os atributos do líder.
(HAGAN, 1999, p. 119)

Não obstante as tentativas de definição das variáveis para comparação, até o momento, não há uma unanimidade na área sobre o que deve se confrontar no julgamento científico de determinados comportamentos externos. Nos dias atuais, o desafio para a análise de cenários comparados em política externa ainda reside em desenvolver novos métodos comparativos que criem uma teoria de alcance médio. Ainda, cabe uma consideração

maior dos dados trazidos por *experts* locais e o uso de uma análise de discurso conforme cada evento.

Nesse sentido, não se pode menosprezar o estudo de abordagens mistas que comparem trajetórias diferentes de países conforme diferentes eventos e fatos internacionais. Recortes históricos também têm sido utilizados para comparar diferentes atores internacionais. Por fim, não se pode deixar de considerar a inovação da modelagem computadorizada em futuras pesquisas sobre o tema (HUDSON e VORE, 1995, p. 229).

ÁREAS TEMÁTICAS E POLÍTICA EXTERNA COMPARADA

Para além dos problemas já destacados em torno da política externa comparada, não se pode deixar de reconhecer o importante papel dessa abordagem no desenvolvimento das teorias de análise de política externa. Um ponto importante trazido por essa abordagem foi a inserção da importância da definição de áreas temáticas para a análise de cenários em política externa.

Dentro das ciências sociais, é comum o debate em torno das áreas temáticas que envolvem distintos campos de conhecimento. Por exemplo, se analisarmos a sociologia, uma ciência que se consolida nos fins do século XIX e começo do século XX, essa se subdivide em áreas que auxiliam o pesquisador no desenvolvimento desse ramo científico. Nesse sentido, temos a sociologia da educação, sociologia da religião, sociologia política, entre outras áreas temáticas.

No caso das relações internacionais, a subdivisão temática não teria se consolidado ainda da mesma maneira como na pedagogia ou sociologia. Ainda há debates se as Relações Internacionais seriam uma ciência em separado, ou se seria uma área temática da ciência política. Quando o assunto é Política Externa, essa discussão se amplia ainda mais e ganha novos desafios. Afinal,

política externa pode ser um campo específico? Se não, seria parte do campo da Ciência Política ou das Relações Internacionais? Se sim, que áreas temáticas dariam base para uma análise apurada e metodologicamente orientada da mesma?

Na busca de uma resposta a esses questionamentos, James Rosenau foi um dos primeiros analistas preocupados em encontrar um ponto de acordo. Em seu estudo *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, além de sugerir a necessidade da criação de uma concepção teórica que mostre as causas presentes dos assuntos internacionais (ROSENAU, 1966, p. 41), ele também chama a atenção para a necessária criação de áreas temáticas que facilite o manejo metodológico e teórico do analista internacional.

Na definição do que seria uma área temática, James Rosenau define que ela consiste de:

(1) um conjunto de valores, de sua alocação e potencial alocação que (2) leva os atores afetados ou potencialmente afetados a se diferirem grandemente sobre (a) a maneira em que os valores devem ser alocados ou (b) os níveis horizontais pelos quais as alocações devem ser autorizadas, que (3) eles engajam em comportamentos distintos designados para mobilizar o apoio para a retenção de seus valores particulares. (ROSENAU, 1966, p. 81)

Essas áreas temáticas seriam úteis para sistematizar o conhecimento, de maneira que se previna um entrelaçamento desnecessário entre as fronteiras de conhecimento. Ao alocar os conhecimentos em áreas temáticas, se facilitaria a abordagem comparativa em política externa – campo que, aliás, o estudo de Rosenau desencadeou. Finalmente, o estudo desse analista sugeriu que há quatro áreas temáticas que alocam valores distintos para uma análise: territorial, *status*, recursos humanos e recursos não humanos.

Figura 2: Matriz das Áreas Temáticas de Rosenau

<i>Fins</i>	<i>Meios</i>		
	Intangível	Intangível	Tangível
		Status	Recursos Humanos
	Tangível	Territorial	Recursos Não Humanos

Fonte: POTTER, 1980, p. 408.

Esses sistemas verticais de análise se sobrepassariam sobre os níveis horizontais e influiriam todo o ambiente internacional (ROSENAU, 1966, p. 84). Logo, esses sistemas verticais seriam possíveis de ser comparados em distintos tempos históricos e conjunturas políticas, o que poderia levar a criação de uma teoria de política externa.

Além de Rosenau, uma série de outros autores reconhece a importância de uma sistematização temática por áreas na política externa. Contudo, quando fazemos um panorama das respostas à proposta de Rosenau, nota-se que, até o momento, não se atingiu uma abordagem única para o debate sobre as áreas temáticas. Para William Potter, em um importante estudo publicado em 1980 sobre o panorama das áreas temáticas em política externa, o principal obstáculo para uma abordagem unificada seria a fraqueza dos autores em desenvolver indicadores adequados e medidas de áreas temáticas que sejam teoricamente significativas e possam ser largamente adequadas. Além disso, o mesmo autor reforça a dificuldade de operacionalização da proposta rosenauiana – seria

o próprio James Rosenau que ignoraria, em um estudo de 1967, as áreas temáticas anteriormente propostas em 1966 (POTTER, 1980).

Posteriormente, outros autores ousaram em buscar uma classificação temática em análise de política externa. Michael Brecher, em um estudo de 1969, propusera quatro áreas: militar/segurança, político-diplomática, econômico-desenvolvimentista e *status*-cultural. Como colocado por Potter,

O quadro conceitual de Brecher de 1969 para pesquisa e análise é multicausal em sua concepção e comprovadamente orientado a pesquisa. Seu artigo de 1969 também sugere a comparação entrecruzada de temáticas de relativo poder explanatório de diferentes conjuntos de variáveis que pudessem contribuir para modelos mais sofisticados de comportamento em política externa. (POTTER, 1980, p. 409)

Além disso, o estudo clássico de Brecher busca desenvolver uma estruturação que apresente as relações entre as variáveis condicionantes e seus resultados em política externa. Para isso, apresenta que o ambiente de tomada de decisões envolve dois fatores: o ambiente operacional e o psicológico (HUDSON, 2005, p. 169).

Outra contribuição no debate das áreas temáticas em política externa foi dada por coordenadores de grandes bases de dados de eventos internacionais, como foi o caso de Michael O'Leary e Charles Hermann nas bases sob suas responsabilidades (respectivamente, o *Prince Project* e o *Creon – Comparative Research on Events of Nations*). No entanto, ambos teriam falhado por não ter uma premissa teórica que fundamentasse o agrupamento de temas ou conjuntos dos mesmos. Posteriormente, Potter afirma que Charles Hermann e Roger Coate reviram os critérios para análise do *Creon*,

classificando-o em cinco áreas temáticas: segurança física, riqueza econômica, respeito/*status*, bem-estar e “outros” (POTTER, 1980, pp. 412-413).

Já Thomas Brewer, em um estudo de 1973, procurou consolidar a produção até aquele momento ao classificar as temáticas, inspirando-se nas proposições de estudos anteriores. Nesse sentido, o autor cria as seguintes classificações: grau de ameaça; tempo de decisão; surpresa (inspirado em Hermann); tangibilidade de meios e fins (de Rosenau) e; impacto da alocação de recursos domésticos (de Theodore Lowi). Os indicadores dessas áreas seriam analisados à luz da participação das elites, da natureza da análise dos participantes do problema, da quantidade de conflitos entre agentes decisores, e dos tipos de resultados de política externa (POTTER, 1980, pp. 414-415). O manejo de uma ampla gama de variáveis de grande dificuldade de mensuração daria ao modelo de Brewer difícil operacional e metodológica, não obstante a sua validade na tentativa de sistematização do debate do tema.

Finalmente, uma contribuição importante foi trazida por Robert Keohane e Joseph Nye no clássico *Power and Interdependence*. Ali, os autores demonstram ter em mente uma área temática quando analisam problemas específicos vividos pelos agentes decisórios em um mundo interdependente. Para eles, a estrutura do sistema seria variável conforme diferentes áreas e a natureza do regime internacional.

Quando Keohane e Nye se referem a áreas temáticas, eles têm em mente um conjunto de problemas ou temas considerados por formuladores de políticas como rigorosamente interdependentes e que precisam ser pensados coletivamente. (POTTER, 1980, p. 416)

Embora céticos na definição clara de uma área temática, os autores mostram como alguns temas têm peculiaridades e precisam ser analisados à luz da estrutura do sistema e do próprio tema. A junção entre estrutura do tema e do sistema geraria regimes, que, por sua vez, implicariam em processos de barganha que resultariam em *outputs* políticos (KEOHANE e NYE, 2011, pp. 117-122; POTTER, 1980, p. 416).

Um exemplo nesse sentido pode ser dado no caso marítimo. A questão marítima tem uma peculiaridade técnica que se entrelaça com a busca de interesses das nações no território que abarca a maioria do globo. O entrelaçamento entre essa peculiaridade técnica e a busca de interesses na gestão do mar acaba por gerar regimes internacionais para administrá-lo. Por sua vez, esse regime ajudará no processo de barganha entre os atores, fato que trará resultados pontuais que voltará a impactar novamente tanto a temática como os interesses das nações (KEOHANE e NYE, 2011, pp. 118-122).

Tentativa similar é feita por Mathew Evangelista, em seu estudo de 1989, sobre as inovações da tecnologia nuclear nos EUA e URSS. O autor demonstra que a estrutura doméstica não pode ser considerada uma área temática à parte. Porém, Evangelista defende que a segurança nacional seria uma área temática. Para provar isso, ele compara como a questão da segurança nacional evoluiu de maneiras distintas nos EUA e URSS, o que mostraria a adequação de se comparar estruturas domésticas em um tema como a busca da tecnologia nuclear. Nesse sentido, não haveria razão de analisar a política doméstica como área temática de maneira descolada da realidade internacional (EVANGELISTA, 1989).

CONCLUSÕES PRELIMINARES

A análise de cenários em política externa de modo comparado deve muito aos desafios colocados inicialmente por seu grande

entusiasta, o eminente cientista político James Rosenau. A provocação desse último no sentido de se criar uma teoria de alcance médio que ajude em generalizações comparativas em política externa ainda não foi alcançada. Não obstante, não se pode minimizar o grande papel desse cientista na busca de avançar o campo científico das relações internacionais dentro da subárea de política externa.

Barrada por excesso de parcimônia e um foco exagerado nas técnicas quantitativas que deixaram de lado aspectos importantes como a cultura e normas sociais, a análise comparada dentro dos EUA e internacionalmente está longe de ter encontrado uma teoria que auxilie nas explicações dos comportamentos externos dos Estados.

Ainda que tenhamos grandes desafios conceituais para a análise de cenários em política externa, não se pode menosprezar o esforço na criação de bases de dados que permitam tais inferências. Estas, se combinadas com abordagens qualitativas, tem um grande potencial de gerarem resultados importantes nas novas agendas de pesquisa de cenários em política externa. Não se pode diminuir também as pesquisas de caráter qualitativo que buscam comparar o comportamento de países perante determinados tipos de eventos.

À guisa de conclusão, não se encontrou ainda uma base única que permita o teste de hipóteses em uma grande teoria em política externa e nem mesmo uma clara definição das áreas temáticas. Nesse sentido, seguindo as conclusões de Potter, provavelmente a abordagem de Keohane e Nye da comparação focalizada talvez seja a mais adequada para explorar o potencial explanatório de tipologias temáticas e identificar áreas temáticas que possam ser ligadas teoricamente com processos e resultados passíveis de comparação e predição.

REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel. *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger, 1950.

EVANGELISTA, Matthew. "Issue-Area and Foreign Policy Revisited." *International Organization*, vol. 43, no. 1, Inverno de 1989: pp. 147-171.

HAGAN, Joe. "Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy." In: *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, por Laura NEACK. Miami: Miami Univ. Press, 1999.

HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow." *Mershon International Studies Review*, Outubro de 1995: pp. 209-238.

HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.

KEOHANE, Robert; NYE Jr., Joseph. *Power and Interdependence* (4ª. ed). New York: Longman, 2011.

POTTER, William. "Issue Area and Foreign Policy Analysis." *International Organization*, Vol. 34, nº. 3, Summer de 1980: pp. 405-427.

ROSENAU, James. "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?" *International Studies Quarterly*, Vol. 12, nº. 3, Setembro de 1968: pp. 296-329.

ROSENAU, James. "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy." In: *Approaches in Comparative and International Politics*, por R. Barry (ed.) FARRELL. Evanston: Northwestern Press, 1966.

SCHRODT, Philip. "Event Data Set." *Penn State University*. Outubro de 1993. <<http://eventdata.psu.edu/papers.dir/Haney.pdf>>. Acesso em: dezembro/2011.

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)